

L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE LA NATION EN TEMPS DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 7 Mars 1935, à 14 heures

PAR

Charles AILLERET

JURY... { *Président* : M. NOGARO *professeur.*
 { *Suffragants.* } MM. OUALID.....
 { } LAFERRIÈRE .. } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE

17, rue de Constantinople (VIII^e)

1935

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE LA NATION EN TEMPS DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 7 Mars 1935, à 14 heures

PAR

Charles AILLERET

JURY... { *Président : M. NOGARO professeur.*
 { *Suffragants. } MM. OUALID { professeurs.*
 LAFERRIÈRE .. }

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE

17, rue de Constantinople (VIII^e)

1935



INTRODUCTION

La croyance à une guerre courte était avant 1914 à peu près générale. Militaires, politiciens, économistes avaient dans tous les pays commis la même erreur de penser qu'une guerre longue devait être impossible. Il est d'ailleurs curieux de constater que c'est plus sur des considérations économiques que sur des considérations stratégiques ou tactiques que les prophètes de la guerre de courte durée basaient leurs prévisions. On pensait en effet qu'étant donné l'emploi général des armées nationales, l'effort qu'auraient à soutenir les belligérants serait trop épuisant pour pouvoir durer, et que la décroissance de leurs forces se manifesterait, en vertu de ce principe d'après lequel l'argent est le nerf de la guerre, par des difficultés financières qui les mettraient rapidement hors d'état de continuer la lutte. Certains esprits avaient cependant soutenu l'opinion contraire : parmi ces précurseurs isolés de la mobilisation économique, citons le général Langlois ¹ et le général Serrigny ², alors capitaine et qui fut depuis à la tête du Secrétariat général permanent du Conseil supérieur de la Défense nationale.

En même temps que l'hypothèse de la guerre courte, on admettait comme certaine l'éventualité d'une crise économique violente causée par le désarroi des premiers temps des hostilités ; la réquisition des moyens de transport par l'autorité militaire était la consécration directe

1. Général Langlois, *La guerre au xx^e siècle*.

2. Serrigny, *Les conséquences économiques de la prochaine guerre et La guerre et le mouvement économique*.

de cet arrêt de la vie économique. On admettait que les stocks accumulés en temps de paix, soit par le commerce, soit par les administrations militaires, suffiraient, malgré la paralysie de la production et du commerce, à assurer tant bien que mal la satisfaction des besoins pendant les quelques mois que durerait la guerre.

En vue de soutenir une lutte avec un adversaire pour lequel la question des effectifs ne se posait pas, notre Gouvernement avait dû, pour disposer des unités nécessaires, prévoir la mobilisation de tous les citoyens français effectivement en état de porter les armes. Les transports nécessaires pour effectuer les mouvements de mobilisation et de concentration étaient mobilisés sous la forme d'une réquisition générale des chemins de fer, la guerre de 1870 ayant déjà prouvé leur importance au point de vue stratégique. En vue du ravitaillement des armées, l'intendance avait organisé un fort remarquable système de réunion des ressources nationales.

Enfin l'armement des troupes était constitué à l'avance ainsi que les stocks de munitions que l'on considérait d'après les idées en vigueur comme nécessaires à l'entrée en campagne. C'est ainsi qu'on avait prévu des approvisionnements d'environ 1.000 coups par pièce de 75, de 150 coups par pièce de 155 C. T. R., les pièces de ce calibre étant d'ailleurs très peu nombreuses, de 442 cartouches de fusil par homme.

On avait bien prévu le renouvellement de ces approvisionnements au cours de la guerre. On devait ainsi produire journellement 13.600 coups de 75, 465 coups de 155 C. T. R., 2,470.000 cartouches d'infanterie et 24.800 kilogrammes de poudre B, après des délais de démarrage d'ailleurs assez considérables, puisque, pour les cartouches de 75 par exemple, la production de régime ne devait être atteinte que le 81^e jour de la mobilisation. Ces fabrications étaient confiées aux établissements de l'Etat et en outre à quelques rares entreprises civiles (Le Creusot, Saint-Chamond, Firminy, Montbard) qui assuraient déjà des fabrications analogues en temps de

paix, surtout pour l'étranger d'ailleurs. Pour certains approvisionnements, on avait dû se limiter à la constitution de stocks. Avant la guerre, par exemple, le phénol, le toluène et le crésyl utilisés à la fabrication par nos poudreries de nos principaux explosifs, mélinite, tolite et crésylite, étaient en totalité importés d'Allemagne. On avait donc constitué un approvisionnement de 2.400 tonnes d'explosifs que l'on considérait à l'époque comme énorme.

Les établissements de l'artillerie, du service des poudres et de l'industrie privée qui devaient assurer ces fabrications devaient employer respectivement 27.500, 7.500 et 15.000, soit au total 50.000 travailleurs. Environ 4.000 sursis d'appel avaient été accordés par l'autorité militaire afin de laisser à la disposition de ces usines le personnel mobilisable qui leur était indispensable. On aurait donc tort de prétendre qu'en 1914 la préparation de la mobilisation industrielle était inexistante. Elle avait au contraire été très sérieusement étudiée et avec un grand souci des détails, au même titre que celle de la mobilisation militaire. Malheureusement, elle avait été conçue en fonction des idées d'alors sur l'évolution probable des événements et par suite organisée à une échelle qui semble dérisoire si l'on oppose aux chiffres des prévisions les chiffres respectivement atteints pendant la guerre. En regard de l'effectif de 50.000 ouvriers prévus pour les fabrications d'armement, on en trouve 1.700.000 environ en 1918, dont près de 500.000 hommes mobilisés employés en usine. En regard de la fabrication de 13.600 cartouches de 75 par jour, on en trouve plus de 200.000 au début de 1916.

Quant au problème économique proprement dit, c'est-à-dire à l'organisation destinée à assurer la satisfaction des besoins de toutes sortes du pays à un niveau suffisant pour pouvoir durer au cas où la guerre se serait prolongée par suite d'événements inattendus, rien n'avait été étudié avant le 2 août 1914. L'Allemagne, bien que ses énormes ressources industrielles et sa population

considérable lui eussent singulièrement facilité, une fois mobilisés les effectifs militaires, sa mobilisation économique, avait commis sur ce point la même erreur que nous.

Une soigneuse préparation à la guerre au point de vue financier avait cependant été réalisée chez notre principale ennemie.

La crise d'Agadir avait fait sentir au Gouvernement allemand le danger qu'il y avait pour les banques allemandes à dépendre des banques étrangères, principalement anglaises et françaises. Dans le *Bank Archiv*, M. Von Lumm, résumant les idées du directeur de la Reichsbank, M. Von Havenstein, écrivait en 1912¹ : « Aucune personne compétente ne peut plus douter un instant de l'attention redoublée qu'il convient d'accorder chez nous à la préparation financière de la guerre. Il s'agit de s'y prendre à temps pour qu'à l'heure du besoin l'armure nécessaire ne nous fasse pas défaut. Et ce but ne devrait être perdu de vue par aucun de ceux auxquels incombe pour partie la tâche de faire correspondre notre préparation financière à notre préparation militaire. » A partir de cette époque, un effort très énergique fut fait pour préparer la mobilisation financière, ayant pour but au jour de la guerre, d'une part de satisfaire les énormes besoins d'argent de l'Etat correspondant à l'entrée en campagne d'une armée formidable, d'autre part d'éviter la paralysie du commerce et de l'industrie que n'aurait pas manqué de provoquer une crise monétaire. M. Von Stroll, directeur de la Banque d'émission de Bavière, indiquait dans le *Bank Archiv* les mesures qu'il estimait indispensables, et que M. Rist résume ainsi¹ : « En somme, une colossale émission de papier monnaie, sous des formes diverses, pour subvenir aux besoins du gouvernement, mais aussi pour maintenir en marche la vie économique, pour empêcher cet arrêt de l'industrie et du commerce que l'on redoutait par-dessus tout, pour éviter enfin ce moratorium que

1. Charles Rist : *Les finances de guerre de l'Allemagne*.

M. Von Stroll se gardait de mentionner, qui eût semé la défiance ou la détresse parmi les propriétaires des 29 milliards de dépôts en banque ou en caisse d'épargne et dont l'absence, au moins apparente, a été l'un des titres de gloire le plus volontiers invoqué auprès des neutres par l'Allemagne en guerre. »

Aussi, en 1914, le gouvernement allemand ne fut-il pas surpris au point de vue financier; ses dispositions étaient prises. Mais au point de vue économique et en particulier au point de vue des fabrications de guerre, l'Allemagne se trouvait dans la même situation que la France.

On sait comment les événements des premiers mois de la guerre ont failli donner raison aux prophètes de la guerre courte; comment dès les premiers jours les consommations de munitions ont dépassé les plus larges prévisions et comment nous furent remis en mémoire les effets de la puissance du feu. Le 20 septembre, le général Joffre, voyant fondre avec rapidité les approvisionnements et se rendant compte de l'impossibilité où il se trouvait de les reconstituer au rythme prévu pour la fabrication, s'adressait ainsi au ministre de la Guerre, alors à Bordeaux : « Il est donc nécessaire que le Gouvernement envisage la situation telle qu'elle est : ou la fabrication de munitions d'artillerie devra être considérablement augmentée, ou nous n'aurons plus les moyens de continuer effectivement la guerre à partir du premier novembre. J'estime que, pour continuer les opérations activement, les besoins de l'armée se monteraient au moins à 50.000 coups par jour (environ 12 coups par pièce). La fabrication actuelle est de 12.000 environ que le service de l'artillerie espère porter à une vingtaine de mille dans un mois. Si tout le possible a été fait par la fabrication nationale, un appel aux industries étrangères pourrait peut-être donner des résultats, quels que soient les sacrifices à consentir. »

Le fait est qu'au lendemain de la Marne, les deux armées ennemies sans munitions se sont trouvées l'une et l'autre incapables d'obtenir la décision par les armes.

Les belligérants entamèrent alors une course à la production du matériel de guerre qui devait durer quatre ans. Ils entreprirent à la fois de perfectionner leurs moyens de défense et leurs moyens d'attaque. Or les premiers sont simples et faciles à construire et il suffit de peu de temps pour accumuler des quantités considérables des matériaux nécessaires (rondins, ciment, fil de fer...) ; les seconds, au contraire complexes et d'une fabrication délicate (canons, projectiles, explosifs, chars de combat...), nécessitent de longs délais de conception et de fabrication. Ce n'est qu'en 1918 que les adversaires eurent rattrapé le retard qu'avaient pris leurs moyens offensifs sur leurs moyens défensifs et qu'il purent enfin obtenir une décision.

Ainsi, fin 1914, il fallut à l'Etat remettre en marche la grande industrie à qui l'on demandait de construire le matériel de guerre indispensable ; il lui fallut aussi s'organiser pour remédier à la crise économique que la guerre avait fait naître et qui laissait en souffrance les besoins généraux du pays et ceux de la population civile. C'est tout le mécanisme de la production et des échanges qu'il fallut remettre en route et adapter à la situation de guerre.

Cette mobilisation économique a duré quatre ans ; encore n'était-elle pas arrivée au dernier terme de son évolution lorsque fut signée l'armistice, mettant fin à la plus curieuse expérience économique qui ait jamais eu lieu.

L'organisation de la nation pour la guerre a soulevé des problèmes innombrables : problèmes de gouvernement, problèmes d'organisation administrative, problèmes économiques et techniques furent résolus sous la pression des circonstances ; aussi ne faut-il pas chercher dans le développement des différentes mesures prises une harmonie qui n'existe pas. Bien au contraire, dans le chaos des dispositions prises, on trouve des contradictions et des erreurs nombreuses qui sont les plus intéressantes au point de vue des conclusions à tirer de l'histoire de la guerre.

Un des premiers caractères de la mobilisation industrielle et économique fut la collaboration de l'Etat et de l'industrie privée. Surpris en pleine imprévision, l'Etat dut remettre en route d'abord la grande industrie métallurgique, puis toutes les autres. Il dut même susciter la création d'industries entièrement nouvelles. Il ne pouvait faire autrement que de s'adresser aux industriels qui possédaient les moyens et la compétence voulue pour organiser rapidement ces fabrications d'un genre nouveau. Détenteur de la main-d'œuvre mobilisée sans laquelle les industriels ne pouvaient remettre leurs usines en route dans les délais voulus, détenteur de tous les moyens de transport du territoire, seul client de la grande industrie, l'Etat se trouvait engagé par là même dans une collaboration intime avec l'industrie privée, collaboration qui s'est manifestée pour la première fois dans la fameuse réunion des industriels à Bordeaux le 20 septembre 1914. De cette collaboration ont résulté de surprenants résultats, qui ont fait l'admiration du monde. « Les techniciens, les grands industriels les plus réputés d'Amérique et d'Europe n'ont point dissimulé leur admiration pour ce qu'ils ont appelé la Marne industrielle de la France », déclarait à la tribune de la Chambre, le 4 mars 1927, M. Painlevé, alors ministre de la Guerre.

Nos usines improvisées, nos usines remises en route et adaptées à leur nouveau travail ont réussi, et cela malgré la perte de nos plus riches régions du Nord et de l'Est, à fournir le matériel de guerre qui était nécessaire à nos armées ainsi qu'à certains de nos alliés. Certes cette collaboration de l'industrie privée ne fut pas sans engendrer des abus et à ce point de vue l'indignation légitime contre les profiteurs de guerre dont on perçoit encore les échos est significative. S'il est indispensable pour l'avenir de chercher des méthodes capables d'empêcher ces abus, il ne faut pas moins reconnaître les résultats qu'a donnés la collaboration intime de l'Etat et de l'industrie.

Un second caractère général de la mobilisation écono-

mique 1914-1918 a été l'extension du rôle de l'Etat. A la fin de la guerre, l'Etat avait la main sur toutes les importations, sur la répartition des matières premières entre les industriels, qu'il opérait lui-même ou qu'il faisait opérer en son nom et sous son contrôle direct par les consortiums, sur le ravitaillement de la nation tout entière, sur la fixation du prix des denrées, sur la flotte de commerce, etc. Il est souvent bien difficile de porter un jugement sur l'intervention de l'Etat en telle ou telle de ces matières ; les circonstances exceptionnelles de la guerre nécessitaient des mesures exceptionnelles qui à coup sûr ont dans un certain nombre de cas dépassé leur but et amené plus d'inconvénients que d'avantages. Ici encore l'improvisation dans laquelle le gouvernement s'est trouvé obligé d'agir est certainement à la base de la majorité des erreurs qui ont été commises.

Parallèlement au développement de l'action administrative se modifiait l'organisation administrative. A mesure qu'augmentaient les attributions de l'Etat, le Ministère de la Guerre ne pouvant plus assurer par ses propres moyens la marche des armées, des transports, des fabrications d'armements, du ravitaillement, et de bien d'autres services, abandonnait successivement les branches de son activité qui l'alourdissaient aux ministères civils que désignaient leurs attributions du temps de paix (Agriculture, Travaux publics...) ou à des ministères spécialement créés (Armement, Ravitaillement, Inventions, Blocus...); la séparation du travail entre les différents départements ministériels s'est ainsi progressivement effectuée. Par contre, la coordination entre eux a toujours laissé un peu à désirer et n'était encore pas tout à fait au point en 1918. Le Comité de guerre, créé le 12 décembre 1916 par M. Briand, bien qu'il ait eu tous pouvoirs de décision prompte, n'avait ni le temps ni les moyens de s'occuper de toutes les questions qu'implique la coordination de détail de tant d'organismes divers. A la fin de la guerre, ses moyens s'étaient considérablement accrus ; son secrétariat primitivement

composé de quelques fonctionnaires, était devenu sous-secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil et son importance s'accroissait de jour en jour.

Tels furent les traits principaux de notre organisation de guerre. Elle a réussi à assurer de manière convenable la mobilisation des forces productives de la nation. Il est intéressant de voir quel était l'état des moyens de production dont elle a su tirer en somme un très bon parti.

Au point de vue matières premières, la situation, si nous avons été privés du concours de nos alliés, eût été désespérée. Nous perdions, par suite de l'occupation de nos départements du Nord, 50 % de notre production de charbon ; 25 % étaient fournis par des mines de la zone des armées sous le feu de l'ennemi ; 25 % seulement étaient librement exploitables ; l'occupation de nos provinces de l'Est nous privait de 64 % de la production française de fonte, de 62 % de la production d'acier. Sur 170 hauts fourneaux, nous en perdions 85, sur 164 fours Martin nous en perdions 48, sur 100 convertisseurs nous en perdions 53 ; dès avant la guerre, nous produisions peu de zinc, presque pas de manganèse et surtout pas du tout de cuivre, et pas du tout de produits réfractaires ; l'équipement hydro-électrique n'atteignait qu'une puissance installée de 550.000 kilowatts seulement, 250.000 environ débitant sur les réseaux de distribution et 300.000 environ alimentant l'électrochimie et l'électrométallurgie. Il nous fallut donc nous adresser à l'extérieur pour obtenir par l'importation les matières premières nécessaires. Cet appel ne fut possible que parceque l'alliance de l'Angleterre nous assurait la maîtrise des mers et ne put durer que parce que nos alliances anglaises et américaines nous ont assuré les ouvertures de crédit nécessaires lorsque nos moyens de paiement à l'extérieur, pourtant considérables, furent épuisés. Si l'on n'était pas tout à fait convaincu de ces faits, il suffirait de se reporter à l'histoire et de constater dans quelle situation angoissante nous nous sommes

trouvés lorsque la guerre sous-marine eut réduit de 50 % nos importations et lorsque, avant l'entrée en guerre des Etats-Unis, la situation de notre crédit à l'extérieur fut devenue très précaire.

Au point de vue main-d'œuvre, malgré une large utilisation des femmes et de tout ce que nous avons comme personnel disponible, nous avons dû, pour assurer notre mobilisation industrielle, nous résoudre à une démobilisation militaire partielle. Un tiers de notre effectif mobilisé était, en 1918, utilisé à l'intérieur. Cette mise à la disposition de l'intérieur d'une si grosse partie de nos effectifs, alors pourtant si éprouvés par plusieurs années de bataille, n'avait été possible que grâce à l'appoint des contingents alliés, principalement britanniques, puis américains, et à l'appoint de nos contingents coloniaux.

Ainsi, nos alliances et la maîtrise des mers qui en découlait ont été la condition fondamentale du succès de notre mobilisation industrielle et économique. C'est une remarque qu'il ne faut pas perdre de vue lorsque l'on étudie les problèmes que pourrait poser une guerre future.

Les leçons à tirer de la guerre seront-elles applicables telles quelles dans un conflit européen, si toutefois il doit s'en produire encore ? Quel sera l'aspect de ce conflit ? Personne ne le sait. D'abord, la situation extérieure peut changer et nous poser des problèmes totalement différents de ceux de la dernière guerre. Ensuite, personne ne peut dire quelles seront la forme, la violence, la durée de ce conflit. Depuis 1918, des progrès techniques considérables ont été apportés aux moyens de combat. La mobilité et la puissance du feu de presque toutes les armes se sont accrues dans des proportions énormes ; les progrès de l'automobile, de l'industrie chimique, auront des répercussions certainement profondes sur la physionomie de la bataille ; enfin, l'aviation ne présente dans ses possibilités actuelles aucune commune mesure avec celles qu'elle avait pendant la guerre. On ne peut

donc pas, devant un si grand nombre d'inconnues, prévoir avec certitude l'évolution des batailles futures.

On peut très bien concevoir que la guerre, préparée de longue main, livrée avec des moyens exceptionnellement puissants, doive être extrêmement violente et courte. Mais rien ne prouve que l'effort initial de l'un des adversaires doive être suffisant pour qu'il impose sa volonté à l'autre. Les ennemis ne seront-ils pas alors amenés à conduire encore une fois une guerre d'attente tout en mettant en jeu au maximum leurs forces industrielles, en vue d'accumuler les moyens suffisants pour leur permettre d'engager la bataille décisive.

Autrement dit, s'il est probable que les adversaires cherchent, par tous les moyens, une décision rapide, il faut cependant envisager la probabilité d'une guerre industrielle et longue.

La vérité est, à défaut de savoir ce qui se passera au jour du danger, qu'il faut prévoir toutes les hypothèses possibles. Il nous faut être suffisamment forts et équipés pour pouvoir, en quelques semaines, livrer une bataille d'une extrême violence, mais il faut aussi s'être préparé à forcer la victoire par le concours de toutes nos forces internes au cas où les premiers engagements n'auraient pas amené la décision en notre faveur. Aussi, devons-nous nous préparer, non seulement à une défense nationale essentiellement militaire, mais à cette forme de guerre que Ludendorff, dans ses souvenirs de guerre, décrivait ainsi : « On ne distinguait plus dans cette guerre où commençait la force de l'Armée et de la Marine, où finissait celle de la Nation. Armée et Nation étaient confondues. Le monde avait sous les yeux le spectacle d'une guerre nationale au sens littéral du mot. Ayant ainsi toutes leurs forces concentrées, les Etats les plus puissants de la terre se faisaient face. A la lutte contre les forces armées de l'ennemi, lutte engagée sur des fronts immenses et sur toute l'étendue des mers, vint s'ajouter la lutte contre le moral et la puissance vitale des peuples ennemis que l'on cherchait à désagréger et à paralyser. »



Il ne s'agit pas, dans les pages qui suivent, de décrire les travaux qui ont pu être entrepris en France et les mesures qui ont pu être décidées en vue d'assurer à l'heure du besoin la mobilisation de toutes les énergies nationales. Ces mesures ont, en effet, un caractère purement technique ; elles sont, d'autre part, tenues plus ou moins secrètes.

Il s'agit seulement ici de poser les principaux problèmes du temps de guerre et de montrer quelques-uns des aspects qu'ils présentent au point de vue économique.

La préparation de la mobilisation de la nation a cependant fait en France l'objet d'une organisation et de travaux qui ont été rendus publics et qu'on ne peut pas ne pas signaler avant d'entreprendre une revue des questions économiques de guerre.

Le problème de la mobilisation des activités nationales est essentiellement un problème de gouvernement. C'est aux différents ministres qu'il appartient d'assurer l'exécution des décisions gouvernementales, chacun en ce qui le concerne. Il est nécessaire qu'une autorité supérieure prépare les décisions du gouvernement, assure la liaison entre les différents départements ministériels, coordonne leurs activités et prévoie quels seraient les régimes gouvernementaux, administratifs et économiques à appliquer en temps de guerre. Le Conseil supérieur de la Défense nationale institué et organisé par les décrets des 3 avril 1906, 28 juillet 1911 et 14 juin 1913, mais dont l'importance s'est énormément accrue à la suite de l'expérience de la guerre, et dont le statut a été modifié par les décrets successifs des 7 novembre 1921, 12 mai 1926, 23 novembre 1926, 3 octobre 1928 et 23 février 1929, est précisément chargé de cet examen des questions ressortant de tous les domaines qui intéressent la Défense nationale. Sa mission est de fournir au gouvernement ses avis sur tous les sujets intéressant

la Défense nationale, principalement ceux qui exigent la coopération de plusieurs départements ministériels. Si l'on voulait chercher une classification des activités du Conseil Supérieur de la Défense nationale, il suffirait de reprendre l'énumération des quatre sections que le décret du 18 novembre créait dans la Commission d'Etudes dont nous parlerons plus bas, sections qui ont été supprimées par le décret du 23 février 1929 afin de donner plus de souplesse au fonctionnement de la Commission et qui avaient respectivement trait aux quatre catégories d'affaires suivantes :

- 1° Organisation générale de la Nation pour le temps de guerre ;
- 2° Conduite de la guerre ;
- 3° Ravitaillement général du pays et transports de toutes catégories ;
- 4° Fabrications de toutes natures.

Le Conseil Supérieur de la Défense nationale proprement dit se compose du Conseil des ministres auquel s'adjoignent à titre consultatif un certain nombre d'autorités : le vice-président du Conseil supérieur de la Guerre, le vice-président du Conseil supérieur de la Marine, le vice-président du Conseil supérieur de l'Air, le vice-président de la Commission d'Etudes.

Le Conseil supérieur de la Défense nationale dispose pour l'aider de deux organes dont l'un est permanent, et qui sont la Commission d'Etudes de la Défense nationale et le Secrétariat général de la Défense nationale.

La Commission d'Etudes est chargée d'examiner les questions qui doivent être discutées au Conseil supérieur et de proposer au gouvernement la solution des questions interministérielles.

Cette Commission, fonctionnant sous l'autorité du Président du Conseil, comprend : un vice-président désigné par le président du Conseil, un conseiller d'Etat représentant le ministre de la Justice, le secrétaire général ou le directeur des Affaires politiques et commer-

ciales au ministère des Affaires étrangères ; le directeur de la Sûreté nationale et directeur des Affaires algériennes au ministère de l'Intérieur ; le directeur des Affaires commerciales et industrielles et le directeur de l'Office national des combustibles liquides au ministère du Commerce et de l'Industrie ; le directeur de l'Agriculture ; le chef d'Etat-Major général de l'Armée (ou un sous-chef) ; le chef d'Etat-Major de la Marine (ou un sous-chef) ; le chef d'Etat-Major de l'Aéronautique (ou un sous-chef) ; l'officier général président du comité consultatif de défense des colonies ; un haut fonctionnaire représentant chacun des ministères et sous-secrétariats d'Etat intéressés ; l'officier général secrétaire de la Défense nationale, rapporteur de la Commission.

Le Secrétariat général de la Défense nationale, fonctionnant sous l'autorité directe du président du Conseil, est un organe permanent chargé de centraliser toutes les affaires à soumettre au Conseil supérieur ou à la Commission d'Etudes ; d'effectuer les études et les travaux préparatoires aux délibérations de ces assemblées ; de suivre l'exécution des décisions prises par le gouvernement en les notifiant aux ministères intéressés.

Ces organismes ont étudié la mobilisation des diverses branches de l'activité nationale et en ont codifié les règles dans diverses instructions. Dans le rapport présenté à la Chambre des députés le 22 février 1927, au nom de la Commission de l'Armée, chargée d'examiner le projet de loi sur l'organisation générale de la Nation pour le temps de guerre, M. Paul-Boncour dressait un tableau de l'historique des travaux entrepris depuis la guerre par le Conseil supérieur de la Défense nationale et ses organes annexes. Ce rapport énumère de nombreuses instructions ayant trait à l'organisation départementale et régionale en temps de guerre, à la mobilisation des possessions d'outre-mer, à la mobilisation des communications, à la mobilisation industrielle, à la mobilisation des industries électriques, à la mobilisation des mines, à la mobilisation agricole alimentaire et fores-

tière, à l'organisation des importations à la mobilisation de la main-d'œuvre, à la mobilisation scientifique.

De plus, ce rapport rappelle les travaux qui ont conduit à l'élaboration du projet de loi sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre, dont nous aurons l'occasion de parler plus loin. Ce projet fut discuté par le Parlement en 1927. Ayant subi à la Chambre de sérieuses modifications, il fut voté au Sénat avec des remaniements cette fois considérables. Il ne reparut plus depuis à l'ordre du jour des délibérations parlementaires.

L'organisation de la Nation pour le temps de guerre n'est donc pas chez nous, comme dans d'autres pays, basée sur un texte spécial et précis. Les nombreux problèmes de la mobilisation, dont nous allons esquisser quelques-uns n'en doivent pas moins être étudiés à fond par les administrations responsables de leur solution au jour de la mobilisation.

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION ECONOMIQUE DU TEMPS DE GUERRE ET L'INTERVENTION DE L'ETAT

Les partisans des diverses doctrines économiques n'ont jamais pu et ne pourront sans doute jamais se mettre d'accord sur la meilleure structure que l'on pourrait donner à la Société au point de vue économique. Les libéraux ne voient de prospérité que basée sur l'initiative privée et sur la direction de la production et des échanges par la concurrence et par les prix, le rôle de l'Etat étant réduit à assurer la police, c'est-à-dire la sécurité et la salubrité publiques et à satisfaire les besoins qui sont par essence communs à la nation tout entière. Les partisans de l'interventionnisme fondent, au contraire, la société économique sur le principe de l'autorité de l'Etat dans la direction de la production et de la répartition des richesses et des services. Enfin, les partisans des si nombreux systèmes socialistes, communistes et collectivistes voient, dans la suppression plus ou moins complète de la propriété individuelle et dans la dictature de l'Etat en matière économique, la seule manière de mettre fin aux injustices et aux inégalités sociales, qui ont toujours été si éclatantes en tous temps et sous tous les régimes, et d'assurer au mieux la satisfaction des besoins des hommes.

S'il est difficile aux économistes de se mettre d'accord sur la valeur relative de ces divers systèmes, il est encore plus délicat de vouloir estimer quelle est la meil-

leure organisation de la production et de la répartition des richesses à adopter au cas où une guerre de longue durée, de forme industrielle comme la dernière, obligerait évidemment à modifier, au moins sur certains points, le mécanisme économique du temps normal qui, dans la plupart des pays civilisés — et en particulier en France —, est encore, en grande partie, basé sur la liberté des entreprises et sur la concurrence, c'est-à-dire sur les principes préconisés par l'Ecole dite individualiste ou libérale.

La guerre de 1914-1918 a amené dans tous les pays belligérants une poussée d'interventionnisme qui s'est manifestée par une extension considérable du rôle de l'Etat dans tous les domaines de l'activité économique. Même les pays traditionnellement les plus libéraux comme l'Angleterre, berceau de l'école libérale et du libre échange, se sont trouvés amenés par les circonstances à adopter des mesures qui, dans l'ensemble, peuvent être caractérisées par ce terme assez vague mais expressif de socialistes : réglementations diverses de la production et du commerce ; fixation des prix ; rationnements ; mainmise de l'Etat sur les importations ; extension des entreprises industrielles d'Etat ; substitution de l'Etat aux commerçants dans la répartition de certains produits de première nécessité, etc..., mesures que nous aurons l'occasion de rencontrer et de discuter séparément par la suite.

Ce recours général à des mesures interventionnistes a été, depuis la fin de la guerre, diversement jugé. Certains ont voulu y voir la preuve que l'étatisme était susceptible de donner des résultats intéressants en tous temps et ont préconisé le maintien, en temps de paix, d'au moins quelques-unes des méthodes qui avaient été adoptées en temps de guerre. D'autres se sont attachés à démontrer, le plus souvent d'ailleurs avec succès, le mauvais rendement de ces mêmes méthodes et, les comparant à celles du temps normal, ont conclu à leur caractère nuisible une fois que les conditions particu-

lières, qui les rendent indispensables au cours d'une guerre, ont disparu.

Quoi qu'il en soit, il n'en est pas moins certain qu'en temps de guerre une extension considérable du rôle de l'Etat en matière économique est indispensable et que le seul problème à considérer est celui de savoir à quel point elle doit se limiter et quelle forme elle doit revêtir. Cette extension est, en effet, inévitable pour de nombreuses raisons, dont voici les principales :

1° En temps de paix, l'adaptation de la production aux besoins qui est basée sur le niveau relatif des prix de revient et des prix de vente, se trouve, par suite, dépendre des demandes que formulent à chaque prix les divers consommateurs de chaque marchandise. Tout le mécanisme économique repose donc sur ce fait que chaque individu détermine par lui-même ses besoins et l'ordre d'urgence de leur satisfaction et en les comparant avec ses ressources, détermine sa demande de chaque produit. En dernière analyse, la base de l'orientation des activités humaines se trouve donc dans l'ensemble des opérations psychologiques par lesquelles chacun des individus classe par ordre d'utilité les richesses qu'il désire se procurer.

En concurrence avec ses besoins individuels, se trouvent les besoins de l'Etat. Si le rôle de l'Etat se trouve réduit au minimum que lui assignent les théories libérales, ses propres besoins sont relativement faibles par rapport aux premiers et n'introduisent aucune perturbation sensible dans la marche de la Société basée sur l'économie individualiste. A l'inverse, en temps de guerre, ce sont les besoins de l'Etat qui deviennent prépondérants ; les besoins de canons, de projectiles, de matériels de guerre de toute sorte sont, par essence, nationaux de même que la guerre est une entreprise essentiellement nationale. Or, on sait quelle est la grandeur de ces besoins : pendant la guerre, des industries fondamentales comme la métallurgie, la mécanique, l'in-

dustrie chimique, travaillaient à peu près uniquement pour la défense nationale et l'Etat était à peu près leur seul client. Dans un grand nombre d'industries, l'Etat se trouve ainsi investi d'un quasi-monopole d'achat qui change complètement les conditions des tractations économiques. Par le seul fait que l'Etat devient le seul client des branches les plus importantes de la production, il joue vis-à-vis des entreprises correspondantes et indépendamment de toute idée doctrinale un rôle qui dépasse dans des proportions indéfinies son rôle d'avant-guerre.

2° Non seulement les besoins de l'Etat deviennent prépondérants, mais l'Etat seul se trouve qualifié pour en déterminer la grandeur et leur ordre d'urgence relatif. Lui seul connaît, en effet, d'après les demandes des Etats-Majors qui ont la responsabilité de l'emploi des forces armées, l'ordre dans lequel les ressources de la nation doivent être utilisées et quelles sont les productions à accélérer ou à entreprendre ou, au contraire, à ralentir ou supprimer. Lui seul est d'ailleurs qualifié, du fait de la subordination totale de l'individu à la nation en temps de guerre, pour apprécier l'urgence des besoins des individus lorsqu'ils se trouvent en concours avec ceux de l'Etat, alors que les moyens de production sont limités et ne peuvent s'accroître et qu'une hausse des prix ne saurait devoir agir sur la demande de l'Etat dont la seule justification est la nécessité publique.

3° L'orientation de la production ne peut plus être demandée à la seule action des dénivellations entre prix de vente et prix de revient. Outre que la détermination des prix des marchés serait troublée par les quasi-monopoles d'achat de l'Etat en matière industrielle, cette action n'est pas suffisamment rapide pour adapter la production avec la célérité que requièrent les conditions de la guerre industrielle moderne. On sait, en effet, que le mécanisme de l'économie libérale, bien qu'en moyenne extrêmement précis, n'agit qu'avec une

grande lenteur et que l'adaptation des productions aux besoins ne se fait souvent qu'avec des retards et des décalages dans lesquels de nombreux auteurs voient l'origine des crises périodiques dites de surproduction. Or, à la guerre, la rapidité d'exécution est une donnée d'une importance au moins aussi grande que la valeur de cette exécution. L'Administration possède seule, en temps de guerre, la possibilité de juger de l'ensemble des ressources nécessaires à la conduite de la guerre et de connaître la capacité de production nationale totale. Ce sont là les deux éléments qui permettent d'orienter la production et de répartir les tâches entre les usines, ce qui fait apparaître la nécessité pour l'Etat de se charger de la direction générale de l'activité économique.

4° De même qu'en temps normal, l'Etat possède le droit de porter atteinte à la propriété privée en vue de la réalisation des travaux d'intérêt général dont l'exécution peut léser certains intérêts particuliers et le droit de restreindre l'usage de certaines libertés individuelles en vue d'assurer l'ordre public, de même en temps de guerre doit-il avoir la possibilité de porter atteinte à la propriété dans la mesure où l'usage de ce droit contrarierait la défense nationale et de limiter certaines libertés qui seraient susceptibles de nuire à la police du territoire ou au bon rendement des fabrications de guerre. Il y a déjà bien longtemps que le droit de réquisition et les règles de l'état de siège sont nés de ces nécessités. Dans les guerres futures où les forces productives devront être employées au maximum, la bonne marche des fabrications obligera à supprimer, dans une large mesure, la liberté du travail. Les travailleurs ne pourront plus quitter leur occupation sans motif, ni individuellement, ni collectivement. Un abandon de travail en temps de guerre constituerait un véritable abandon de poste. L'Etat suspendant ainsi le droit de grève et la liberté du travail, et supprimant ainsi le principal mode d'action ouvrière dans la discussion des conditions du travail, devra, par contre, exercer au profit des travail-

leurs une véritable tutelle et instituer ainsi temporairement une véritable organisation socialiste du travail.

5° On peut soutenir que certains besoins qui sont, en temps de paix, incontestablement des besoins individuels, comme les besoins essentiels de la population civile en matière de ravitaillement, doivent, du fait même que leur satisfaction est essentielle à l'entretien de la vie de la nation et à sa capacité de résistance, être considérés, en temps de guerre, comme des besoins d'Etat et que l'Administration doit prendre en main des opérations de ravitaillement qui risqueraient d'être exécutées médiocrement par un commerce désorganisé par la mobilisation et les troubles financiers qu'elle entraîne. Nous verrons, dans le chapitre consacré au ravitaillement, que cette extension de la notion de besoins de l'Etat est appelée à recevoir éventuellement de nombreuses applications.

En somme, l'intervention de l'Etat se trouve non seulement légitimée, mais rendue obligatoire par le fait qu'en temps de guerre les intérêts particuliers et les besoins individuels s'effacent devant la nécessité publique et les besoins de l'Etat. Une fois admise cette extension nécessaire du rôle de l'Etat en matière économique, il reste à se demander de quelle façon l'Etat peut, le plus avantageusement, exercer la direction de l'activité productrice et jusqu'à quel point il doit substituer ses agents aux individus qui, en temps normal, en assument la responsabilité.

Beaucoup de gens commettent cette erreur de croire qu'une difficulté est résolue quand le soin de la résoudre a été confié à l'Etat, et, partant de ce principe, imaginent supprimer tous les problèmes par une organisation dans laquelle l'Etat dirigerait toutes les opérations économiques jusqu'aux détails techniques. Ils préconisent une socialisation complète de la production d'une part, de la répartition d'autre part. Cette solution simpliste, dont l'apparence méthodique peut séduire quelques-uns, n'est pourtant pas viable, surtout appliquée

brutalement à une économie habituée à l'exercice de l'initiative privée et soumise aux perturbations dues à la mobilisation militaire.

La direction par l'Etat de la plus grande partie de l'activité productrice n'implique pas non plus la confiscation, même momentanée, des moyens de production au profit de la collectivité, sans une juste indemnité.

Dans la production industrielle, l'intervention de l'Etat coïncide avec le monopole d'achat à peu près total que les circonstances lui attribuent. Seul acheteur de presque toutes les industries, il est à même de leur imposer telles clauses qu'il juge bon. Elles ne peuvent, si elles refusent de se plier aux volontés de l'Etat, que fermer leurs portes. L'Etat dispose d'ailleurs de la faculté de réquisitionner soit les produits fabriqués, soit les usines ; la situation est donc telle que l'Etat, par cela même qu'il est le seul client des industriels, peut leur imposer une collaboration étroite qui se trouve être une des formes les plus favorables de l'intervention. L'Administration peut ainsi, par des contrats de types aussi différenciés que possible, allant de la régie intéressée à la liberté complète, graduer suivant les nécessités la dose de son intervention. C'est sous cette forme que, pendant la guerre, elle fut amenée à prendre dans la production industrielle une part de plus en plus grande. Par l'effet des marchés passés avec ses fournisseurs, l'Etat dirigeait et contrôlait étroitement à l'Armistice toutes les industries qui, directement ou indirectement, travaillaient pour la défense nationale.

La dernière guerre a vu aussi l'Etat s'attribuer la fourniture des matières premières aux industriels. Là aussi, il y avait nécessité de mettre de l'ordre dans la répartition entre les divers utilisateurs de matières le plus souvent déficitaires, cette répartition devant s'effectuer suivant l'urgence des besoins dont l'Etat était le juge. Soit qu'il opérât lui-même les achats de ces matières aux producteurs ou à l'étranger, puis leur cession

aux consommateurs, soit qu'il se soit fait remplacer par des organismes collectifs, comme les consortiums, agissant directement sous son contrôle et sous ses ordres, il ne faisait que céder à la nécessité.

On peut, on doit même déplorer au point de vue économique, une telle méthode qui substitue à la loi de l'offre et de la demande fonctionnant sous le régime de la libre concurrence, la décision d'organes administratifs qui remettent l'attribution des contingents à chaque consommateur à la merci de fonctionnaires souvent d'occasion. « Comme toujours, dit M. Colson dans son *Traité d'Economie politique*, quand ce n'est pas le prix offert ouvertement qui établit la distinction entre les demandes qui recevront satisfaction et celles qui resteront en souffrance, on a vu reparaître les pourboires et les pots-de-vin pour obtenir la bienveillance des agents subalternes d'exécution, répandant parmi ceux-ci une vénalité qu'il faudra du temps pour déraciner et donnant lieu contre le personnel dirigeant à des accusations de corruption le plus souvent mal fondées, mais pas toujours. »

Seulement, si ces méthodes de répartition par l'Etat entre les consommateurs sont malheureusement mauvaises en tout temps, il faut bien reconnaître qu'elles sont, en temps de guerre, les seules possibles parce que les matières premières étant déficitaires par rapport aux besoins de la défense nationale, lesquels ne seraient pas réduits par une hausse des prix comme les demandes des individus, l'Etat seul peut juger l'ordre d'urgence de l'approvisionnement des usines.

Cette répartition par voie administrative des matières premières s'était d'ailleurs posée sur le plan interallié. Là aussi les circonstances spéciales ont fait substituer à la concurrence des alliés sur les marchés étrangers l'organisation de contingentements effectués par des organismes collectifs que nous aurons l'occasion de signaler à propos de l'étude des importations en temps de guerre. Le rôle de l'Etat en matière de transport et de com-

munication est bien connu. Des nécessités d'ordre stratégique obligent l'Etat à se faire l'exploitant des transports de toute nature. Ces nécessités étaient depuis longtemps sanctionnées par la réquisition générale des chemins de fer en temps de guerre.

En matière de transports maritimes, le problème est plus complexe. Les compagnies de transports maritimes sont peu nombreuses, bien organisées et ont une parfaite pratique de leur métier. Elles pourraient donc, comme les autres industries, se charger, sous la direction générale de l'Etat, des transports dans des conditions normales. Malheureusement, des conditions de stratégie navale obligent la marine de commerce à une exploitation en liaison avec la marine de guerre, seule susceptible d'assurer sa protection. Le contrôle de l'Etat, qui s'établit sur la circulation des navires marchands du fait même de la nécessité de les escorter en mer, implique la main-mise complète de l'Etat sur la navigation maritime. Cette solution nuisible au point de vue du rendement à tirer des navires — abstraction faite des difficultés d'exploitation dues à la guerre navale — n'en est pas moins imposée pratiquement par la force des choses.

Ce n'est pas seulement en matière industrielle — l'industrie travaillant presque tout entière pour l'Etat — que le rôle de l'Etat s'est accru pendant la guerre dans des proportions considérables. Dans bien d'autres domaines, les circonstances l'ont tout naturellement poussé à exercer une action directrice, mais là il est souvent plus difficile que précédemment de se rendre compte si les avantages de ces méthodes en ont excédé les inconvénients indiscutables et si leur emploi s'imposait absolument !

¶ Nous voulons parler de la mainmise de l'Etat sur le ravitaillement de la population civile et de son intervention par voie d'autorité pour fixer le prix des denrées. L'expérience montre que chaque fois que des circonstances quelconques rendent difficile le ravitail-

lement de la population et la menacent de la famine ou même simplement de restrictions, les gouvernements essaient d'y remédier par des mesures de plus en plus étatistes et finissent par se jeter dans l'interventionnisme le plus absolu. Cette politique n'a jamais donné de résultats satisfaisants et, dans presque tous les cas, l'amélioration de la situation a suivi de peu le retour à la liberté. Cette expérience, tirée des nombreuses leçons du passé, rend sceptique sur la valeur des procédés interventionnistes à cet égard ; les conditions de la guerre moderne obligent à les utiliser dans un certain nombre de cas, encore ces procédés ne doivent-ils être appliqués qu'avec la plus grande discrétion. Il ne faut cependant pas se dissimuler que, dans un conflit nouveau, les moyens de combat modernes permettant d'atteindre et de détruire des centres importants loin dans l'intérieur des lignes, obligeraient peut-être à déplacer et à disperser des masses importantes de population pour les rendre moins vulnérables. De tels déplacements auraient un caractère stratégique réel. La désorganisation complète des moyens d'approvisionnement usuels de ces populations ferait alors à l'Etat un devoir de se charger de leur ravitaillement.

Nous avons vu que la guerre doit accroître, dans des proportions considérables, le rôle de l'Etat dans la vie économique. Il faudrait cependant, à notre avis, se garder de croire que le régime optimum du temps de guerre soit un véritable socialisme dans lequel l'Etat dirigerait toutes les activités, ne laissant aucune place aux initiatives privées. Ce système établirait tout simplement la militarisation totale de la nation. Un pareil régime donnerait certainement de déplorables résultats pour plusieurs raisons :

1° Il apporterait à l'activité normale une perturbation considérable, puisqu'il en modifierait entièrement le mécanisme et tendrait à augmenter cette discontinuité brusque que constitue pour l'économie le passage de la

paix à la guerre. Cette discontinuité sera déjà bien assez grande en réduisant au minimum les mesures d'intervention, qui, lorsqu'elles seront jugées nécessaires, devront être préparées à l'avance et introduites progressivement avec les plus grandes précautions.

2° L'extension du rôle de l'Etat entraîne une extension corrélative des services et du personnel administratifs. Il ne faudrait pas juger la valeur de ce nouveau personnel d'après la valeur de celui du temps de paix. « L'expérience, dit le Président Colson ¹, a montré que le formalisme, l'arbitraire et l'esprit envahissant, si souvent présentés comme des vices propres aux fonctionnaires, étaient loin de diminuer lorsque les bureaux étaient composés, non plus de professionnels, mais d'hommes pris de tous les côtés, que ces vices se développaient plutôt en même temps que diminuaient les garanties d'honorabilité. »

3° Tout le monde sait quelle est la valeur de la gestion des entreprises industrielles de l'Etat. Que faudrait-il penser du remplacement des organes directeurs des industries, organes compétents et formés à la pratique de leurs affaires par des cadres administratifs quelconques, plus ou moins bien choisis ?

4° Une pareille politique ne tiendrait aucun compte du tempérament français. Ce serait méconnaître gravement notre caractère que de vouloir fonder une économie à haut rendement sur autre chose que l'initiative individuelle.

5° Enfin, cette socialisation mettrait l'industrie dans un tel état qu'à la fin de la guerre elle se trouverait entièrement désorganisée par des années de fonctionnarisme au moment de reprendre son activité normale. Seuls ceux qui pensent qu'une organisation à la Karl Marx peut donner au pays une structure économique convenable peuvent envisager cette socialisation de circonstance comme favorable.

1, C. Colson, *Cours d'Economie Politique*, tome IV.

On peut se demander si, pendant la guerre, les hommes qui ont eu la charge de mobiliser l'activité économique française n'ont pas systématiquement développé les mesures de caractère socialiste et interventionniste. L'un d'entre eux, Albert Thomas, qui fut sous-secrétaire d'Etat de l'Artillerie et des Munitions, puis ministre de l'Armement jusqu'à la fin de 1917, et qui, à ce titre, fut amené à contrôler la plus grande partie de l'industrie française, appartenait au parti socialiste unifié et en professait les doctrines. Il ne craignait d'ailleurs pas de dire, à propos d'une expérience fâcheuse d'organisation, en pleine guerre, de grands ateliers d'Etat, celle de l'arsenal de Roanne¹ : « Plus je réfléchis à toute cette histoire, plus j'en examine chacun des points, plus je suis convaincu que notre faute, à nous socialistes, ou au pouvoir ou au dehors, a été de ne pas pousser notre effort avec assez de vigueur, de ne pas soutenir avec assez de force les idées qui nous inspiraient ». Bien que les hommes politiques qui professaient la doctrine libérale aient appliqué les mêmes solutions étatistes que leurs collègues avec qui ils collaboraient dans le cadre de l'union sacrée, et qu'il ne semble pas que l'esprit partisan ait eu la plus grande part dans le développement des mesures socialistes, on peut se demander si, dans un prochain conflit, il ne serait pas possible que certains dirigeants ne veuillent tenter l'application de leurs doctrines dont la valeur n'est démontrée ni pour le temps de guerre, ni pour le temps de paix, ou si, au contraire, certains libéraux irréductibles ne refuseraient pas systématiquement de concourir à l'application de méthodes qu'ils jugeraient révolutionnaires.

Nous sommes persuadés que l'extension des attributions de l'Etat, qui est due, répétons-le, à des nécessités, est une simple question de fait. C'est parce que les besoins de la nation en temps de guerre sont des besoins d'Etat, qu'un socialisme de fait s'établit nécessairement,

1, Gignoux, *L'Arsenal de Roanne et l'état industriel de guerre*,

quelles que soient les opinions des individus sur la valeur propre du socialisme. Aussi, croyons-nous qu'il est complètement inutile d'organiser, en temps de guerre, un véritable socialisme de droit, mais qu'il est préférable d'étendre tout simplement les attributions des pouvoirs publics dans les cadres du régime actuel. Cette méthode suffit, en effet, à assurer la prédominance de l'intérêt général sur les intérêts particuliers et à diriger la production et l'affectation des ressources sans risquer d'engager gravement l'avenir.

Nous pensons que le rôle de l'Etat devrait être celui d'un état-major économique prêt à remplacer, par son action, les phénomènes spontanés qui règlent l'activité nationale. Comme ces états-majors qui, en temps de guerre, ne comprennent qu'un chef et ses collaborateurs, mais qui sont susceptibles de prendre du jour au lendemain le commandement d'un nombre variable d'unités, l'Etat doit être prêt à assumer la direction de la vie économique du pays en se mettant à la tête des organes déjà constitués et forts, privés seulement de direction générale mais ayant encore chacun sa direction particulière. Il se bornerait alors à donner les ordres, à répartir les tâches, à assurer les moyens d'exécution et à exercer, bien entendu, un contrôle précis de cette exécution. L'Etat se trouverait ainsi en mesure de faire face à sa tâche qui est de diriger à l'heure du danger toute la production nationale en vue de la résistance et pourrait, après la victoire, restituer sans heurt au mécanisme normal la charge d'assurer la direction des activités nationales.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE GUERRE AU POINT DE VUE ECONOMIQUE

Le décret de mobilisation avait, en 1914, provoqué une profonde perturbation dans l'organisation administrative française, et en particulier dans l'administration centrale. Alors que les ministères civils se trouvaient désorganisés par l'appel sous les drapeaux d'une grande partie de leur personnel et que leur activité se trouvait par là même partiellement paralysée, le ministère de la Guerre, au contraire, prenait à sa charge d'assurer à lui seul, en plus de la mise en œuvre des forces armées, le fonctionnement des transports, les fabrications de guerre, le ravitaillement de l'armée et de la marine et exerçait même jusqu'à un certain point la police en vertu des pouvoirs qu'il tenait de la proclamation de l'état de siège. Cette organisation, très logique étant donné les idées que l'on se faisait sur l'évolution de la guerre, se montra bientôt mal adaptée aux problèmes à résoudre. Pendant la première moitié de la guerre elle subit une évolution constante qui l'amena vers le début de 1917 à la forme définitive dont elle ne devait plus s'écarter beaucoup. L'Etat qui, au début, s'était contenté de diriger de très loin la mobilisation des forces productives de la nation, avait dû sous la pression des événements prendre en main la solution des problèmes économiques, aussi bien de ceux concernant la satisfaction de besoins des forces armées que de ceux concernant la satisfaction des besoins généraux du pays et des besoins de la population civile.

La collaboration de l'Etat aux fabrications d'armement, la répartition de matières premières déficitaires en fonction de l'urgence des demandes à satisfaire, l'entretien de l'outillage national indispensable à la vie de la nation aussi bien qu'à la lutte, la solution de la crise économique dont souffrait une population qui ne trouvait plus à se ravitailler qu'à des prix croissant de jour en jour avaient contraint l'Etat à modifier sa conception initiale de l'organisation administrative de guerre. Le Ministère de la Guerre dont l'organe chargé des questions de matériel (2^e bureau de la 3^e direction) comprenait quelques officiers en septembre 1914, devant l'ampleur des problèmes à résoudre par ce service et le développement qu'il prenait, confiait dès le début de 1915 la tâche de mobiliser l'industrie française à un Sous-Secrétariat d'Etat de l'Artillerie (18 mai 1915), lequel devint plus tard par fusion avec la direction des Poudres, le Sous-Secrétariat d'Etat de l'Artillerie et des Munitions (14 octobre 1915), puis enfin le Ministère de l'Armement et des fabrications de guerre (fin 1916) qui occupait à la fin de la guerre au Clarige's Hotel où il était installé, plusieurs centaines d'officiers.

Si le Ministère de la guerre détenait toujours en vertu de la loi du 28 décembre 1888 des pouvoirs absolus sur la gestion des chemins de fer, il en déléguait cependant l'application à la Direction générale des Transports (décret du 18 novembre 1916) puis au Sous-Secrétariat des Transports (décrets des 14 et 27 décembre 1916 et du 9 mai 1917) enfin au Ministère des Travaux Publics et des Transports (décrets du 15 septembre 1917 et du 26 juillet 1918).

Le 14 décembre 1916, la partie des services de l'Intendance qui, au Ministère de la Guerre avait la charge de la réunion des ressources nécessaires au ravitaillement des armées, se réunissait au service du ravitaillement civil fonctionnant jusqu'alors au Ministère du Commerce pour constituer un service qui fut successivement rattaché à des ministères civils divers pour former finalement un

Sous-Secrétariat d'Etat au Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement après avoir constitué quelque temps un Ministère autonome.

Ainsi au début de l'année 1917, le Ministère de la Guerre, primitivement cheville ouvrière de l'administration centrale, abandonnait des services devenus trop lourds, pour les confier soit aux ministères civils que leur activité du temps de paix désignait pour cette fonction, soit, à des ministères spécialement créés comme le furent ceux de l'Armement, du Blocus, des Inventions, du Ravitaillement.

A la fin de 1918 l'organisation administrative était probablement arrivée au terme de son évolution. Au-dessus de tous ces Ministères qui assuraient chacun une partie de l'immense tâche, existait comme organe de coordination le Comité de Guerre dont la création décidée par M. Briand remonte au 12 décembre 1916 et dont le secrétariat primitivement inexistant s'était développé au point d'être devenu à l'Armistice sous-secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil. Une telle organisation, dans laquelle la répartition des tâches est effectuée entre tous les ministères suivant leur compétence du temps de paix et suivant les règles de la division du travail s'est montrée indispensable pour tirer de nos ressources l'utilisation la meilleure pour la défense nationale ; c'est sur des principes analogues que doit être basée l'organisation future dont la succession en cas de besoin à l'organisation du temps de paix doit être étudiés et prévue d'avance afin de pouvoir s'effectuer rapidement sans jeter pour cela la perturbation dans les services.

Le but de l'organisation économique du temps de guerre est de satisfaire les besoins essentiels de la nation en utilisant des ressources réduites par les circonstances. Ces besoins essentiels, souvent beaucoup plus considérables que ceux du temps de paix, comprennent les besoins des forces armées qui doivent être satisfaits par priorité, les besoins généraux du pays — entendant ainsi les besoins des services publics, l'entretien de l'outillage natio-

nal, des voies de communication, des lignes de transport d'énergie, des ports, etc... — et les besoins essentiels de la population, c'est-à-dire ceux qui doivent être satisfaits si l'on veut lui éviter des restrictions trop cruelles, dangereuses pour son moral et sa capacité de résistance.

Le problème consiste pour chaque produit, matière ou denrée, à déterminer les besoins, à produire et à réunir les ressources nécessaires à leur satisfaction, et à les affecter à leurs utilisateurs. Ce problème est exactement celui qui se pose dans tous les pays et à toutes les époques pour l'adaptation de la production aux besoins et pour la répartition des biens entre leurs usagers. Seulement sa solution qui, chez nous du moins, est encore assurée en temps de paix en grande partie par le mécanisme de la loi de l'offre et de la demande sous le régime de la liberté de la production, des échanges et des prix se trouve échapper nécessairement à ce mécanisme en cas de guerre de longue durée, précisément parce que son application se trouve faussée du fait de l'augmentation des besoins généraux de l'Etat par rapport aux besoins des particuliers.

Le problème dont la solution incombe ainsi à l'Etat est extrêmement complexe, d'abord parce que les divers besoins réagissent entre eux et ne sont pas indépendants les uns des autres, ensuite parce que dans les demandes qui traduisent leurs besoins les services utilisateurs pour ne pas sortir du domaine des réalités, tiennent implicitement un certain compte des ressources qu'ils supposent disponibles et qu'il y a encore là une cause d'interconnexion des différentes questions à résoudre. Enfin de nombreux produits peuvent être utiles non seulement par leur emploi ou leur consommation directe, mais encore parce qu'ils concourent à la production d'autres objets, circonstance que nous verrons à la base de la distinction entre produits directs et produits dérivés dans l'étude de la Mobilisation Industrielle.

Pour chaque ressource, l'Etat aura à étudier successivement :

- a) L'évaluation des besoins et de leur ordre d'urgence ;
- b) L'évaluation des ressources ;
- c) Leur production et leur réunion et s'il y a lieu leur remplacement par des produits de substitution ;
- d) Leur répartition entre les différentes parties prenantes.

L'évaluation des besoins et de l'ordre d'urgence dans lequel ces besoins doivent être satisfaits est une question facile — théoriquement tout au moins — car elle se résume à tenir compte des demandes des services utilisateurs établis d'après des considérations techniques — besoins de matériel de guerre ou de munitions d'après les demandes de l'Etat-Major par exemple, — ou à établir des statistiques — cas des besoins de la population civile par exemple.

L'évaluation des ressources est, elle aussi, théoriquement simple car elle se ramène à la connaissance des conditions de production de chaque ressource et en somme à une question de statistique.

L'adaptation des ressources aux besoins est par contre plus délicate, si ces ressources sont déficitaires. Elle peut se faire soit par compression des besoins, soit par augmentation de la production.

La première méthode implique que l'utilisateur accepte de réduire sa demande, soit sans compensation si l'accomplissement de sa mission ne doit pas s'en trouver entravé, soit en compensant la diminution de sa demande par l'augmentation de la demande d'un autre produit. Ce second procédé réagit sur les besoins de ce dernier produit et entraîne ainsi des répercussions sur les problèmes voisins dont il modifie les données.

Enfin l'affectation des ressources sur laquelle est basée leur répartition ultérieure entre les services utilisateurs, implique une autorité supérieure à tous ces services ca-

pable de juger en dernier ressort et d'imposer au besoin entre les services un contingentement inévitable.

L'évaluation des besoins doit être évidemment faite dans chaque service utilisateur. C'est donc de la somme des demandes de ces services que l'on déduira la demande totale de chaque denrée ou produit. Ces produits ou denrées se divisent en deux classes à ce point de vue : ou bien ils sont utilisés par un seul ministère — ou bien leur emploi est commun à plusieurs ministères, comme c'est le cas de l'énergie, de la main-d'œuvre et de la plupart des matières premières.

Le problème de la réunion ou production des ressources pourrait être résolu séparément pour son propre compte par chaque ministère utilisateur. Outre que ce procédé serait contraire aux principes de la division du travail et serait générateur de doubles emplois et de pertes de temps, il aurait pour conséquence de créer entre services des concurrences fâcheuses et onéreuses pour l'Etat. Aussi est-il admis que la fourniture d'une ressource déterminée doit être centralisée par un seul ministère dit fournisseur qui doit être logiquement le ministère principal consommateur. Ainsi en principe, pour les ressources d'usage spécial à un ministère, ce ministère serait à la fois consommateur et fournisseur ; pour les ressources d'usage commun à plusieurs ministères, le principal consommateur serait le fournisseur de tous les autres.

Il est nécessaire que la loi arme les ministères du pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la réunion des ressources au cas où des difficultés devraient être surmontées. Ces mesures, au premier rang desquelles figurent les accords passés avec les industriels, doivent comprendre les moyens d'assurer à l'Etat le véritable monopole de l'utilisation des ressources nécessaires à la défense nationale, conformément aux enseignements de la guerre. C'est ainsi qu'à partir de fin 1917 en effet, l'Etat avait pratiquement monopolisé avec le concours de nombreux consortiums le commerce en gros des matières

premières les plus importantes : Produits sidérurgiques, charbons, pétroles, etc... et des denrées les plus importantes : céréales, fourrages, etc...

Ces moyens dont doivent disposer les ministres comprennent, outre le droit de réquisition accordé à chacun d'eux, le pouvoir de réglementer l'utilisation, la circulation, la vente des ressources, de les taxer et de rationner leur consommation, à charge pour les pouvoirs publics d'avoir la sagesse suffisante pour en limiter l'application au point à partir duquel elle deviendrait préjudiciable à la réunion des ressources et à l'intérêt général.

D'ailleurs dans notre pays où la liberté économique est encore le régime normal de la production, les ministères, bien que pourvus le plus généralement d'un personnel dont les traditions de valeur et de conscience professionnelles sont justement appréciées, pourraient peut-être montrer une fâcheuse inexpérience dans les problèmes de réunion ou de production des ressources. L'idée s'impose d'adjoindre à chaque ministre responsable, tout en lui laissant la liberté complète de sa décision, un comité consultatif composé des personnes les plus compétentes dans les questions de production ou de commerce de cette ressource.

Si d'ailleurs on ajoutait à ces représentants, des représentants des ministères utilisateurs, le ministre disposerait d'un organe lui permettant de connaître les possibilités de l'Industrie et du Commerce, les difficultés qu'ils peuvent rencontrer, l'incidence des mesures projetées et en même temps de connaître les avis et les points de vue des services utilisateurs. De telles collaborations intimes entre ministères et représentants de l'Economie privée ont déjà eu l'occasion de rendre pendant la guerre d'incontestables services. Ainsi en matière de fabrications mécaniques, on sait à quelles difficultés se heurtaient les industriels qui, le 20 septembre 1914 à Bordeaux avaient promis leur concours à M. Millerand, alors ministre de la Guerre, et s'étaient formés en groupe dont les chefs

s'étaient chargés d'assurer la coopération dans leur région. M. Millerand décida par la suite de continuer à se tenir en liaison avec les industriels. M. Albert Thomas adopta la même méthode et entretint des rapports fréquents avec eux. Des réunions périodiques furent tenues régulièrement où le Ministre de l'Armement se rencontrait avec les personnes qui pouvaient être considérées comme les chefs des Industries de l'armement : Directeurs des grands établissements privés, représentants de la Chambre Syndicale du matériel de guerre, représentants du Comité des Forges. Ces réunions, précédées de réunions préparatoires des membres industriels ont institué une collaboration intime entre l'Administration et l'Industrie et ont permis d'éviter les divergences d'opinions et les lenteurs administratives génératrices de pertes de temps.

C'est l'esprit de cette méthode qui doit être généralisé en prenant les précautions nécessaires tant pour assurer la représentation la plus fidèle de l'industrie de chaque ressource, et la réunion des compétences les plus sûres que pour permettre un travail rapide et efficace. L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, qui prévoyait pour chaque ressource la création d'un tel Comité consultatif auprès du ministre fournisseur, proposait de limiter à 20 le nombre de ses membres et d'y assurer la majorité aux fonctionnaires représentant les services publics. Ce nombre de 20 personnes suffirait en effet à assurer une représentation fidèle des intérêts et d'autre part au-delà de ce nombre il faudrait craindre que le Comité ne devienne une assemblée incapable de se plier à une bonne méthode de travail et de prendre des décisions rapides et utiles. Le recrutement des membres représentant l'industrie et le commerce dans ces Comités serait d'autant plus aisé que la branche d'activité correspondante aurait une organisation professionnelle plus développée en temps de paix. Dans les grands groupements professionnels l'Etat a toujours trouvé et trouvera toujours des

collaborateurs dévoués et compétents. Aussi faut-il à ce point de vue encourager la création et le développement de ces groupements dont l'intérêt économique du temps de paix est considérable et dont quelques-uns ont déjà rendu d'importants services à l'industrie française : Comité des Forges¹, Syndicat des Mécaniciens et Fondateurs de France, Comité Central des Houillères, Union des Syndicats de l'Electricité, etc...

Il est inutile d'insister sur le rôle de ces Comités Consultatifs : non seulement leur connaissance des conditions de la production et des échanges leur permettrait de conseiller utilement le ministre, mais encore ils représenteraient les intérêts généraux de leur branche professionnelle et le fait pour eux d'être obligatoirement entendus par le Ministre avant qu'il prenne une décision importante, constituerait une sûre garantie contre l'arbitraire administratif. Ils interviendraient ainsi dans l'établissement du Statut de leur industrie et cependant ils n'entraveraient en rien la liberté d'action du ministre laquelle doit être conservée intacte, sous peine de courir le risque de voir préférer les intérêts particuliers à l'intérêt général, car leur rôle resterait strictement consultatif.

Il y a d'ailleurs tout intérêt à créer dès le temps de paix ces Comités, à en désigner les membres et à les réunir de temps à autre pour soumettre à leurs réflexions les questions de mobilisation ayant trait à leurs industries. Ils peuvent ainsi éclairer l'administration sur bien des aspects particuliers des industries qu'elle ignore et contribuer utilement par leurs avis à la préparation des mesures de mobilisation économique. Cette méthode aurait aussi l'intérêt d'assurer la liaison entre des individus — fonctionnaires et industriels — qui auraient éventuellement à unir leurs efforts dans une étroite collaboration et qui peuvent s'ignorer totalement en temps de paix.

1. Pinot, *Le Comité des forges de France au service de la Nation*.

On peut d'ailleurs concevoir que l'Etat, dans un certain nombre de cas au moins, se décharge sur des organismes privés de son rôle dans la réunion des ressources. Cette méthode fut largement employée pendant la guerre, et le rôle joué par le Comité des Forges et les nombreux consortiums fut considérable ; ce moyen d'intervention de l'Etat dans la réunion et la répartition des ressources avait pour avantages à la fois d'assurer le contrôle direct de l'administration sur des opérations faites conformément à ses directives et de confier ces opérations à des organismes dont la compétence, l'organisation commerciale, les méthodes et la connaissance de leur profession étaient éprouvées.

Ainsi l'Etat conservait entière sa fonction de direction, mais évitait les inconvénients et les charges que lui aurait imposé son incapacité reconnue en matière d'opérations industrielles ou commerciales. C'est ainsi que le Comité des Forges, sous la direction du service des Produits métallurgiques du Ministère de l'Armement, fut officiellement chargé, à partir du 6 mars 1916, de centraliser les achats des fontes anglaises et américaines, puis à partir du 1^{er} juillet 1918 collabora avec le service des produits métallurgiques à la répartition des fontes nationales ou d'importation dont la péréquation était assurée par une chambre de compensation des fontes, gérée sous le contrôle du Ministre de l'Armement par les producteurs eux-mêmes.

Dans les branches moins fortement organisées de l'Activité, où n'existait aucun organisme comparable au Comité des Forges, l'Etat s'efforça de créer des consortiums qui, sous la forme de sociétés par actions, réunissaient les industriels utilisateurs de la ressource considérée ; l'Etat négociait seul vis-à-vis des pays ou producteurs étrangers et rétrocédait les quantités importées aux consortiums qui, sous son contrôle les répartissait entre ses actionnaires. Ces méthodes avaient l'énorme avantage, tout en conservant intacte la liberté d'action de l'Administration, de confier les opérations de répartition à des

organismes compétents et pratiquant les méthodes, en général économiques, en honneur dans l'industrie privée.

En résumé, serait confiée à un ministre unique pour chaque ressource la direction des opérations de production et de réunion de cette ressource, l'aide apportée par des représentants de l'industrie soit sous une forme soit sous une autre permettant de joindre aux avantages de la gestion d'Etat ceux d'une exploitation de caractère économique.

La répartition des ressources d'usage commun à plusieurs ministères peut soulever des difficultés lorsque les disponibilités sont insuffisantes pour donner satisfaction à toutes les demandes des parties prenantes et qu'un contingentement entre ministères s'impose. L'affectation des ressources est de toute évidence une question gouvernementale et ne saurait être résolue que par une autorité supérieure à chacun des ministres.

Dans notre droit cette autorité ne peut être que le Conseil des Ministres, — ou, le cas échéant, un Comité de Guerre — qui disposerait d'ailleurs pour la préparation de ses décisions des services du Conseil supérieur de la Défense Nationale. Cette affectation des ressources découle en particulier des plans successifs d'emploi des ressources qui sont un corollaire immédiat des plans d'opérations établis par le Gouvernement. Cependant de tels plans d'emploi ne sauraient que constituer des directives générales et ne pourraient prévoir tous les détails ni les modifications inévitables que les circonstances rendront nécessaires en cours d'exécution. Les petites adaptations qui en résultent ne sauraient être soumises au Gouvernement et s'accommoderaient mal des lenteurs administratives. Aussi est-il logique de confier la solution de ces problèmes secondaires au ministre fournisseur qui aurait aussi la charge d'assurer le contingentement... Dans la conception que nous avons indiquée plus haut de la composition des comités appelés à seconder le ministre, les ministres utilisateurs intéressés ont

des représentants auprès du ministre fournisseur qui peuvent faire utilement valoir leur point de vue et leurs observations, ce qui constitue pour eux une sérieuse garantie de juste répartition. D'ailleurs les ministères qui s'estimeraient lésés disposeraient toujours d'un recours — que la rapidité de l'action commande non suspensif — auprès du Gouvernement disposant comme organe d'instruction des services du Conseil Supérieur de la Défense Nationale.

Tels sont les principes généraux sur lesquels se baserait logiquement une organisation de guerre pour assurer aussi bien que possible la satisfaction des besoins de la Nation.

En principe, pour chaque ressource, le ministère principal consommateur serait en même temps le fournisseur des autres ministères.

Il y a cependant des cas où il peut y avoir un intérêt non douteux à grouper certaines fournitures présentant des caractères communs, en en chargeant un même ministère, quand bien même ne serait-il pas consommateur du tout. Aussi une organisation logique doit-elle prévoir le groupement de certaines fabrications à la charge d'un ministère unique : les opinions sur les moyens d'effectuer ces groupements de manière conforme à une saine division du travail sont extrêmement diverses ; l'histoire de la guerre montre des variations sans nombre dans les attributions des ministères, ces attributions étant une question du ressort du Gouvernement responsable lequel organise comme il le veut ses services. Nous verrons à propos de la Mobilisation Agricole et du Ravitaillement que le service du ravitaillement civil au Ministère du Commerce et la partie des services de l'Intendance qui s'occupait de la réunion des ressources dépendaient du Ministère des Travaux Publics des Transports et du Ravitaillement — centralisation qui n'était pas absurde car l'opinion publique accusait volontiers le mauvais fonctionnement des transports d'être la cause des difficultés du ravitaillement. Ils firent en-

suite partie du Ministère du Ravitaillement général et des Transports Maritimes — ce qui présentait l'intérêt de réunir les questions d'importation de denrées et les questions de ravitaillement. Enfin, après avoir constitué un ministère autonome, ils furent finalement rattachés à l'Agriculture pour constituer le Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement — solution dont l'avantage est évident : réunir sous la même autorité la production des ressources nationales, leur réunion et leur répartition.

En matière de main-d'œuvre, nous verrons que le Ministère du Travail ne joua durant la première partie de la guerre qu'un rôle effacé, le Ministère de l'Armement se chargeant de toutes les questions de recensement et de recrutement de la main-d'œuvre, et de la politique ouvrière. Au contraire, à partir d'octobre 1917, ces questions furent centralisées au Ministère du Travail, à l'exception toutefois de celles qui intéressaient la main-d'œuvre agricole, la main-d'œuvre coloniale, et la main-d'œuvre étrangère.

Nous avons vu que les transports, en vertu d'une délégation des pouvoirs que le Ministère de la Guerre tenait de la loi de 1888 avaient été gérés par la Direction générale des Transports (décret du 18 novembre 1916) puis par le Sous-Secrétariat des Transports (décrets des 14 et 27 décembre 1916 et du 9 mai 1917) enfin par le Ministère des Travaux Publics et des Transports (décrets des 15 septembre 1917 et 26 juillet 1918).

Enfin le Ministère de l'Armement issu du modeste 2^e bureau (matériel) de la Direction de l'Artillerie, devenu sous-secrétariat de l'Artillerie, puis sous-secrétariat de l'Artillerie et des Munitions et enfin Ministère, avait accru ses attributions dans des limites considérables et était en passe de généraliser son activité à la quasi totalité des fabrications métallurgiques et mécaniques à la fin de la guerre. Nous verrons dans les chapitres suivants à propos de la Mobilisation de chaque branche d'activité, les diverses idées directrices qui peuvent être pré-

conisées en ce qui concerne la division du travail entre les Ministères.

Quoi qu'il en soit, les principes que nous venons d'exposer ont eu la consécration de l'expérience de la guerre. Ils ont été adoptés et appliqués par le projet de loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre. Or la partie de ce projet qui les concerne, intitulée « Organisation économique du temps de guerre », a été votée aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des députés sans modifications. On est donc fondé à dire que ces principes ont été adoptés par le Conseil supérieur de la Défense nationale, par le Gouvernement et par le Parlement.

La mobilisation des administrations centrales nécessite dès le temps de paix une préparation minutieuse. Aussi le Gouvernement ne doit-il pas omettre de répartir les tâches entre les ministères afin que ceux-ci puissent établir leurs plans et leurs journaux de mobilisation et puissent organiser les noyaux mobilisateurs des services qui se détacheraient d'eux le cas échéant pour constituer des ministères autonomes. En cette manière comme en toute autre, le soin avec lequel la préparation aura été exécutée aura autant sinon plus d'influence sur le rendement de ces institutions que la conception même ayant présidé à leur élaboration.

CHAPITRE III

L'EMPLOI DES PERSONNES

Le problème de l'emploi des personnes en temps de guerre est un problème plus fondamental encore en France qu'ailleurs. Notre faible natalité, notre population restreinte en égard au développement de nos frontières à défendre nous ont obligés et nous obligeront encore à mobiliser dans les formations combattantes la presque totalité des Français en état de porter les armes. Si nous avons pu, au cours de la dernière guerre, renvoyer du front à l'arrière une quantité croissante de mobilisés en vue d'assurer les fabrications de guerre d'une part, la vie de l'intérieur d'autre part, c'est en grande partie parce que nos alliances et la maîtrise des mers qu'elles nous assuraient nous ont permis de recevoir chez nous d'importants contingents alliés et d'importants contingents coloniaux. Des circonstances différentes pourraient empêcher nos armées de se priver d'une fraction notable de leurs effectifs combattants, en faveur de l'arrière. Aussi est-il indispensable d'étudier à l'avance les moyens d'assurer le personnel nécessaire aux fabrications de guerre, à l'agriculture, à la satisfaction des besoins généraux du pays.

Nous étudierons plus loin à propos de la mobilisation industrielle et de la mobilisation agricole les diverses catégories de main-d'œuvre que l'on peut songer à employer et les principes de leur recrutement et de leur utilisation. Nous voulons ici dire un mot du régime de l'emploi des citoyens français.

On a souvent parlé depuis la fin des hostilités, depuis que l'on se préoccupe de l'organisation de la nation pour le temps de guerre, d'un certain « Devoir de Défense nationale » qui, pour les citoyens en âge de porter les armes, se confondrait avec l'antique « devoir militaire », mais qui s'imposerait aussi à tous les ressortissants français dégagés d'obligations militaires, pour les contraindre à se mettre à la disposition de l'Etat au jour du danger afin d'être employés aux œuvres les plus utiles à la défense nationale.

Nous voyons mal la nécessité d'invoquer un devoir différent de celui qui, depuis que l'idée de patrie existe, oblige tous les nationaux d'un pays à concourir au salut commun. Ce qui est sûr, c'est que le temps où les peuples se faisaient représenter dans leurs luttes par de petites armées de mercenaires n'est plus ; que la dernière guerre a montré que la résistance et la capacité militaire de l'avant est en raison directe de la résistance et de la capacité de production de l'arrière ; enfin que les progrès techniques de l'armement depuis 1918 conduisent à penser que tout point du territoire qui collabore par son activité à la défense nationale sera susceptible d'être attaqué et détruit par l'ennemi.

D'une part, l'emploi de tous les citoyens, chacun à sa place, est devenu aussi inéluctable dans les conditions modernes que l'était devenue la conscription obligatoire lorsque, par son exemple, la Prusse eut imposé à l'Europe le système des armées nationales.

D'autre part, l'extension des attaques ennemies à l'ensemble du territoire, en généralisant à l'ensemble de la population des dangers qui jusqu'ici étaient réservés aux combattants, rapprochera la vie de tous les citoyens de la vie du soldat.

C'est ce qu'exprimait en ces termes à la tribune de la Chambre M. Paul-Boncour, rapporteur du projet de loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre : « Il faut que d'une façon concomitante, à la même minute, les uns partent au combat et les autres travaillent pour

ceux qui combattent. Cela a une conséquence inéluctable, nous n'y avons pas échappé : tous les citoyens de tout ordre, de tout sexe, seront mobilisés, car la commission de l'armée qui a tous les courages a même eu celui de braver les railleries certaines des revues de fin d'année. »

Le principe de l'emploi de tous à la défense nationale ne veut d'ailleurs pas dire mobilisation de la nation et n'implique pas nécessairement une mobilisation de tous, hommes, femmes et enfants, avec une affectation déterminée et leur soumission à l'autorité militaire. Ce principe implique simplement que l'Etat peut recourir aux services de tous les citoyens dans des conditions d'application qui demandent à être précisées. Cette application peut être envisagée suivant des conceptions très différentes.

Le principe en vertu duquel tout citoyen français doit collaborer à la défense nationale est posé par l'article 2 de la loi de recrutement de 1928 en ces termes : « Tout Français de sexe masculin, non soumis aux obligations de la présente loi, pourra être individuellement convoqué à titre de requis civil hors le cas d'incapacité physique absolue, pour être employé en temps de guerre aux services administratifs et économiques. » Depuis longtemps déjà d'ailleurs, ce principe était reconnu par notre loi, l'obligation pour un citoyen de mettre ses services à la disposition de la défense nationale étant prévue par l'article 21 de la loi du 3 juillet 1877, relatif à la réquisition des services. Le texte de l'article 2 de la loi de recrutement permet donc à l'Etat de requérir les services des hommes dégagés d'obligations militaires que les décrets pris en application de la loi assimilent aux affectés spéciaux. Ainsi l'administration se trouve théoriquement en état de s'assurer le concours de tous ceux des citoyens français dont les services lui sont nécessaires.

Est-il souhaitable que cette réquisition des services soit généralisée, en d'autres termes est-il souhaitable de

mobiliser tout le monde, quitte à laisser la plupart de ces mobilisés civils à leur activité du temps de paix ? Il ne semble pas qu'il doive être nécessaire de recourir à la contrainte pour disposer en temps de guerre de la main-d'œuvre nationale, du moins pour la très grande majorité des travailleurs. Ceux-ci, pour la plupart, devront continuer à travailler pour gagner leur vie. Les ouvriers et employés des industries, réduits au chômage par la fermeture des ateliers, seront nécessairement conduits à s'embaucher dans les usines de guerre. Parmi les femmes, les unes seront dans le cas précédent, les autres seront amenées à travailler par le besoin d'assurer leur existence et celle de leur famille lorsque le soutien en sera parti pour les armées. Certainement de gros déplacements de main-d'œuvre de certaines industries vers d'autres ne se font pas sans une certaine résistance, bien compréhensible de la part des intéressés. Cependant, la nécessité vitale pour les ouvriers de trouver du travail suffira à permettre le recrutement de tout le personnel disponible, sans qu'il soit nécessairement besoin d'instituer une discipline spéciale à caractère militaire, généralisée à tous les citoyens.

Le problème est le même pour l'agriculture. Là aussi, c'est par l'embauchage volontaire, par le remplacement volontaire des hommes partis au front par les femmes, les vieillards et les enfants que le problème de la main-d'œuvre sera résolu.

La difficulté n'est pas dans la recherche des moyens de contraindre des individus à accomplir un métier déterminé ; elle réside dans le fait que le nombre de gens aptes à accomplir ce métier est limité. Aucune contrainte n'est plus forte sur les travailleurs de tout sexe et de tout âge, susceptibles de rendre des services à la défense nationale, que l'obligation dans laquelle ils se trouvent d'assurer leur existence et celle de leur famille. Si d'ailleurs quelques individus susceptibles de rendre des services, mais que leur situation de fortune met au-dessus du besoin immédiat qui force la grosse

majorité de la population à travailler, refusaient de contribuer à la défense nationale en occupant des postes de leur compétence, la réquisition permettrait aisément de les y contraindre. Les déplacements professionnels nécessaires s'exécuteront facilement et il n'y aurait que peu de craintes à avoir s'il était possible d'attendre du travail d'un personnel ainsi recruté un rendement rapidement satisfaisant.

On ne peut en effet compter faire que de fort médiocres tourneurs ou forgerons en mobilisant à ce poste des notaires ou des épiciers, ou même des ouvriers du livre, du cuir ou du bois.

Aussi croyons-nous qu'il n'est pas besoin de généraliser *a priori* la réquisition à tout le monde. Les femmes, en particulier, pendant la guerre, se sont présentées aussi nombreuses à l'atelier que le besoin s'en faisait sentir. Elles ont suffisamment remplacé les hommes à la culture pour qu'il ne soit pas indispensable de requérir leurs services d'une façon générale et absolue. La difficulté n'est pas de contraindre les femmes à exercer un métier, mais de les former à ce métier. Au fond, ce problème de l'utilisation de la population est beaucoup plus un problème d'ordre technique qu'un problème d'ordre juridique.

La réquisition générale des services constituerait une mesure de socialisation qui risquerait de causer, par son application au début d'une guerre, de considérables perturbations dans la production. Elle imposerait d'ailleurs l'organisation d'un régime juridique spécial applicable à la multitude de mobilisés civils (statut médico-légal, dispositions relatives aux salaires, pensions en cas d'accident ou de maladie...), dont la mise en œuvre entraînerait un travail administratif d'une ampleur prohibitive au début d'une guerre.

Il se pourrait, il est vrai, que les circonstances conduisent à des déplacements de main-d'œuvre importants par suite de repliements d'ordre stratégique d'industries exposées aux attaques de l'ennemi. Il est évident que les

mouvements importants de population qui s'ensuivraient prendraient un certain caractère militaire du fait de leur amplitude et des circonstances. Nous croyons cependant que la grosse majorité de la population se prêterait à ces déplacements qui intéresseraient au premier chef leur sécurité. Il serait en tout cas toujours possible, dans l'hypothèse contraire, d'appliquer à ceux qui manifesteraient des velléités de résistance la réquisition prévue par les lois et règlements en vigueur

La militarisation du travail aurait probablement pour conséquence une diminution considérable de son rendement. La preuve en est que, pendant la guerre, lorsqu'on eut renvoyé en usine les ouvriers mobilisés qui y étaient indispensables, on fut bien obligé de les assimiler en grande partie à des ouvriers civils, en particulier aux points de vue de leurs salaires et de la discipline des ateliers ; certes, tant qu'il ne constitue qu'une minorité, un personnel militarisé est mieux dans la main du chef qu'un personnel civil ; est-on sûr que cette règle continuerait à s'appliquer si tous les ouvriers étaient militaires ?

De nombreux esprits préconisent cependant en cas de guerre une sorte de mobilisation civile générale qui, bien que laissant à sa place du temps de paix la majeure partie de la population, en mettrait la totalité dans la main de l'Etat.

De nombreux projets ou propositions de lois en divers pays, des textes législatifs dans d'autres ont appliqué ces idées.

Signalons la loi allemande du 5 décembre 1916, astreignant au service auxiliaire national pour la durée de la guerre tout Allemand du sexe masculin, de 17 ans à 60 ans révolus, qui n'était pas mobilisé dans le service armé. Etaient considérées comme effectuant un service auxiliaire national, les personnes employées dans l'administration, les services publics, les industries de guerre, les exploitations forestières et agricoles, les hôpitaux, les organisations économiques de guerre ou d'au-

tres établissements utiles à la guerre ou au ravitaillement de la population pour autant que le nombre de ces personnes n'y ait pas été supérieur aux besoins, ce qui était déterminé par l'autorité impériale compétente. Une invitation générale était faite à tous les citoyens allemands à se faire inscrire à titre volontaire ; en cas de déficit dû à l'insuffisance des engagements, une commission opérait le recrutement par mise en demeure individuelle ; le salaire accordé devait être suffisant pour assurer l'entretien de l'individu et des personnes à sa charge.

La loi italienne du 8 juin 1925 sur l'organisation de la Défense nationale admet entièrement le principe du concours obligatoire de tous à la défense de l'Etat : « En cas de mobilisation générale ou partielle, quand le Gouvernement en constate la nécessité et dans la mesure qu'il juge opportune, tous les citoyens, hommes et femmes, et tous les groupements légalement constitués sont tenus de concourir à la défense morale et matérielle de la nation et sont soumis à une discipline de guerre. »

C'est la même idée que nous trouvons dans le projet de loi français sur l'organisation de la nation en temps de guerre, dont l'article premier disposait : « En temps de guerre, tous les ressortissants français sans distinction d'âge ni de sexe ¹, ainsi que les groupements légalement constitués sont tenus de participer dans les conditions fixées par les articles 5 à 16 de la présente loi à la défense du pays et à l'entretien de sa vie matérielle et morale. »

On a reproché à ce texte d'abolir l'ancienne distinction que fait le droit international entre combattants et non-combattants et de légitimer les attaques que pourrait prononcer contre nos populations civiles un ennemi peu scrupuleux. On renoncerait ainsi aux bénéfices des conventions internationales de La Haye et de Londres sur la protection des non-combattants. Sans nier qu'il y ait

1. « Sans distinction d'âge ni de sexe », modification apportée par la Commission de l'Armée au projet du Gouvernement.

là un réel danger, nous pensons qu'il faut être de bien mauvaise foi pour considérer comme combattants des civils requis pour des travaux industriels ou agricoles intéressant la défense nationale ; qu'en outre, un ennemi d'aussi mauvaise foi n'hésiterait pas à considérer ces civils comme combattants du moment qu'ils travaillent pour la défense nationale, cela même en l'absence de texte les y incitant ; enfin qu'un ennemi déterminé ne regarderait probablement pas à deux fois avant de frapper aux endroits qu'il penserait importants à détruire et qu'il ne s'embarrasserait pas de considérations de détail de droit international au moment même où la nécessité lui en ferait oublier les lois les plus générales. La Chambre des députés avait jugé bon d'ajouter au texte des précisions concernant les distinctions entre combattants et non-combattants : « En temps de guerre, tous les Français et ressortissants français, sans distinction d'âge ni de sexe, ainsi que tous les groupements légalement constitués, sont tenus de participer dans les conditions fixées par les articles 5 à 15 de la présente loi, soit comme combattants, à la défense du pays, soit comme non-combattants, à l'entretien de sa vie matérielle et morale. »

L'article en question a disparu dans le texte voté par le Sénat. Cette disposition en effet ne faisait qu'énoncer le principe d'un devoir qui n'a absolument rien de nouveau ni de différent du devoir de tous envers la patrie en danger et ne sanctionnait ce devoir par aucune obligation précise. Elle n'introduisait d'ailleurs aucune obligation nouvelle, son exécution étant obtenue (art. 5 à 16) par la réquisition des personnes, laquelle était déjà organisée par la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires et la loi de recrutement du 31 mars 1928. La suppression de ce texte inutile avait l'avantage accessoire de calmer les craintes qu'il pouvait susciter au point de vue du droit international.

Dans le projet de loi, la base de la mobilisation civile

restait donc la réquisition éventuelle, celle-ci étant d'une manière générale applicable à tous les Français, c'est-à-dire aussi bien aux femmes qu'aux hommes, aux vieillards ou aux enfants qu'aux individus dans la force de l'âge.

En ce qui concerne la rémunération des services, la réquisition n'aurait donné droit à aucune indemnité autre qu'un traitement ou un salaire. Une disposition intéressante du projet voté par le Sénat (art. 6) prévoyait à l'occasion de chaque recensement quinquennal la déclaration par chaque habitant de son aptitude professionnelle. Ces renseignements auraient permis à l'autorité militaire pour ses établissements et services, aux préfets pour les administrations, services publics et établissements non militarisés, de prévoir dès le temps de paix la répartition du personnel et d'établir pour chaque individu un ordre d'affectation.

En somme, le projet de loi n'ayant pas abouti, l'utilisation des personnes dégagées d'obligations militaires reste jusqu'à nouvel ordre basée sur la réquisition, celle-ci n'opérant qu'au cas où le personnel volontaire resterait insuffisant. Nous pensons qu'il ne serait nécessaire, en cas de nouveau conflit, de recourir à la réquisition que dans des cas exceptionnels, soit que des individus refusent de se mettre à la disposition de l'Etat afin de pouvoir continuer à se livrer à une activité lucrative, mais sans intérêt pour la défense nationale, soit que l'on ait à recourir aux services des gens qui n'ont pas besoin de travailler pour vivre et qui n'ont pas en eux-mêmes un désir suffisant d'activité, mais qui alors ne sont, bien souvent, capables que d'un rendement dérisoire.

Il est indispensable, croyons-nous, de respecter la liberté du travail et du choix de la profession, conditions d'un bon rendement du personnel, en France encore plus qu'ailleurs. Une très grande partie de la population active non mobilisée sera d'ailleurs maintenue à son emploi du temps de paix : agriculteurs, métallurgistes, mineurs, mécaniciens, ouvriers de l'aviation ou

de l'automobile resteront à leur place d'avant-guerre. Ce n'est qu'une faible proportion de l'effectif ouvrier total qui devra changer de genre d'activité et qui sera fournie par les entreprises obligées de fermer leurs portes par suite de la guerre. Ce n'est que pour l'appoint destiné à remplacer la main-d'œuvre partie aux armées qu'il faudra faire appel, soit aux vieux ouvriers retraités, soit à la main-d'œuvre féminine, soit aux services des oisifs. Nous croyons que les deux premières catégories fourniraient à l'occasion des contingents de volontaires aussi importants que possible, à la fois par raison patriotique et par suite de la nécessité pour eux d'assurer leur subsistance et celle de leur famille. Quant aux oisifs du temps de paix dégagés des obligations militaires, l'expérience a montré que beaucoup d'entre eux, par patriotisme, ne demanderaient qu'à servir ; la difficulté serait plutôt de leur trouver un travail dont ils soient capables. La réquisition permettrait en tout cas à notre avis de résoudre facilement les difficultés quand le besoin s'en ferait sentir.

Le véritable problème de la main-d'œuvre n'est pas de savoir comment contraindre les travailleurs disponibles à travailler, il consiste à les utiliser au mieux, à en obtenir le maximum de rendement à un moment où le salut du pays dépend de sa production. Ce problème technique de la formation et de l'utilisation de la main-d'œuvre sera étudié plus loin dans un chapitre spécial.

Il nous reste, pour terminer avec l'utilisation des personnes, à dire un mot de l'utilisation des groupements de personnes.

Nous avons déjà rencontré l'idée de la mobilisation de ces groupements dans les textes cités plus haut de la loi italienne sur l'organisation de la défense nationale et du projet de loi français ; seraient ainsi mobilisés tous les groupements, sociétés, associations reconnus par la loi, aussi bien en particulier les syndicats patronaux que les syndicats ouvriers. On imagine aisément le tolle général de la part des syndicalistes lorsqu'il s'agit d'in-

introduire dans la loi une disposition envisageant le concours des syndicats à la défense nationale, contraignant les organisations ouvrières « à travailler pour la guerre capitaliste ». Cette indignation, d'autant moins compréhensible que le fait de faire concourir les organisations ouvrières à la mobilisation serait une garantie pour la classe ouvrière dans les tractations économiques qui accompagneront la mobilisation industrielle, ne suffirait probablement pas à faire écarter une disposition capitale pour la défense nationale. Mais il est au fond tout à fait inutile d'envisager une mobilisation des groupements de personnes. Les groupements à but lucratif, sociétés diverses, peuvent être facilement mobilisés, en utilisant les règles existantes, par la réquisition de tout ou partie de leur actif. C'est seulement la mobilisation des groupements à but désintéressé, associations charitables, syndicats ouvriers ou patronaux, etc., qui pourrait présenter un intérêt. On conçoit mal ce que pourrait être la mobilisation de telles personnes morales, qu'aucune sanction, en dehors de leur dissolution, ne saurait atteindre. Seuls peuvent être requis les services des individus. Or l'Etat dispose de la réquisition des personnes qui composent le groupement. Il dispose aussi de pouvoirs de police lui permettant de dissoudre, le cas échéant, celles des associations dont le rôle lui paraîtrait constituer un danger pour la défense nationale. Nous sommes d'ailleurs persuadés qu'au jour du danger, tous les groupements professionnels, charitables et autres collaboreraient avec la meilleure volonté patriotique à la défense nationale. Aussi trouvons-nous qu'un texte concernant la mobilisation de groupements de personnes n'aurait qu'un intérêt de principe purement théorique.

CHAPITRE IV

L'UTILISATION DES RESSOURCES

De même qu'il est nécessaire que l'Etat puisse disposer des services de tous les citoyens, il est indispensable qu'il puisse utiliser aux fins de la défense nationale toutes les ressources dont dispose la nation, biens, meubles et immeubles, produits agricoles et industriels, matériels divers, engins et établissements de production. Le problème de l'utilisation des biens existants à la mobilisation est assez simple. Il n'en est pas de même de l'utilisation des produits fabriqués au cours de la guerre par les usines ou des établissements de production eux-mêmes. Pendant la dernière guerre la mobilisation de l'industrie française fut réalisée, dans l'improvisation la plus complète, par appel à l'industrie privée qui collabora avec l'Etat sous un régime de marchés passés par des services qui, tout au moins dans les premiers temps de la guerre étaient loin d'être outillés pour un rôle de l'envergure de celui que leur avaient réservé les circonstances. Dans ces conditions les industriels français ont accompli un effort qui a fait l'admiration du monde et il serait profondément injuste de ne pas reconnaître ce qui dans la victoire commune est dû à la science et au patriotisme des dirigeants de notre industrie. Cependant à la faveur du désarroi engendré par la guerre dans tous les domaines de la vie économique, à côté des industriels qui, par leur hardiesse, leur technique et leur science ont fourni à la France les moyens de gagner

la guerre, on a, comme dans toutes les périodes troublées où règne l'improvisation, vu évoluer toute une tourbe de profiteurs de guerre, dont les bénéfices scandaleux ont soulevé une indignation dont l'écho se fait encore entendre, chaque fois qu'on agite la question de l'emploi des ressources en temps de guerre.

Au point de vue de la justice, comme à celui du moral des troupes et de la population, il est inadmissible que certains citoyens s'enrichissent en fournissant à la Patrie ce dont elle a besoin pendant que d'autres vont jusqu'au sacrifice de leur vie, sans espoir de profit matériel. Le problème de l'utilisation en temps de guerre des moyens de production, qui consiste à tirer des ressources du pays le meilleur rendement en vue de la défense nationale, ne doit donc pas être résolu sans chercher à rendre impossibles ou tout au moins à réduire au minimum les bénéfices que certains détenteurs de capitaux, profitant de circonstances dans lesquelles leurs services sont indispensables, pourraient être en mesure de réaliser. Ce problème se présente donc sous deux aspects différents :

1° Assurer l'utilisation au profit de l'Etat de toutes les ressources nationales dans toute la mesure des besoins ;

2° Rendre impossibles ou limiter les bénéfices « exceptionnels » des fournisseurs de guerre.

Aussi dans les discussions sur les méthodes à employer pour permettre à l'Etat d'assurer satisfaction de ses besoins en temps de guerre voit-on constamment apparaître cette idée de la suppression des bénéfices des entrepreneurs qui seraient appelés à collaborer à la défense nationale ; aussi voit-on même fréquemment préconisée la réquisition générale des biens et des moyens de production, non seulement en vue d'en assurer un usage conforme à l'intérêt général mais encore et surtout en vue d'assurer la suppression des bénéfices que pourraient en tirer leurs propriétaires. Le plus souvent tout le monde est d'accord sur le principe de la suppression des bénéfices ; malheureusement il n'en est pas de même sur les

modes d'application ; la plupart de ceux qui en parlent n'ont d'ailleurs souvent aucune idée précise de ce qu'ils désignent par ce terme de bénéfiques. Il faut reconnaître cependant que ce principe indique une tendance fort respectable à laquelle doivent se rallier tous les honnêtes gens, mais dont l'application ne peut ressortir que de dispositions adaptées aux situations particulières, tenant compte des lois économiques et des nécessités propres à chaque mode d'activité productrice, et qui ne peuvent pas être précisées dans un texte aussi général qu'un texte de loi.

L'Etat peut procéder de deux manières à l'opération de ravitaillement par laquelle il se procure les ressources qui lui sont nécessaires. Il peut d'abord les obtenir de leur producteur ou détenteur suivant le mode normal, par un accord amiable, contrat entre l'Etat et le propriétaire, soumis aux règles du droit civil et aux règles spéciales concernant les marchés de l'Etat, et valable du fait du consentement des contractants, la fixation du prix et des conditions d'exécution et de paiement étant librement discutées et consenties par les parties. Cette méthode, la plus souple et la plus simple, parce qu'elle évite les procédures inséparables de l'exercice de la puissance publique, peut, par contre se heurter à des résistances de la part des détenteurs qui refuseraient les conditions offertes par l'Administration. Dans les cas où l'intérêt de l'Etat est en jeu, l'Etat par un acte d'Autorité doit pouvoir passer outre à la volonté du détenteur récalcitrant. C'est la réquisition qui permet ainsi à l'Etat de vaincre les résistances individuelles. A la veille de la Guerre, l'Etat représenté par l'Autorité Militaire, tenait déjà de la loi du 3 juillet 1877 le pouvoir de disposer par la réquisition des biens nécessaires à la vie et au ravitaillement des armées. L'application de la réquisition aux établissements de production prévue par la loi du 23 juillet 1911, n'était alors envisagée qu'à titre exceptionnel. Il n'en est plus de même aujourd'hui et

certains esprits vont jusqu'à proposer de généraliser la réquisition en temps de guerre à un point qui en ferait une véritable nationalisation des biens et des moyens de production.

PREMIER MODE DE RAVITAILLEMENT : L'ACCORD AMIABLE.

L'accord amiable est le procédé normal par lequel l'Etat se procure en temps de paix les fournitures dont ses services ont besoin. Les marchés de fournitures comportent certaines règles spéciales qui font partie du droit administratif. Ils fixent les délais de fourniture et les prix ; les qualités des produits faisant l'objet des marchés ainsi que les conditions de réception, sont consignées dans des cahiers des charges annexés au contrat.

Des services spécialisés sont le plus souvent chargés de passer les marchés avec le commerce ou l'industrie privée. Ainsi le Service des Forges en ce qui concerne l'Armement, l'Intendance pour le ravitaillement.

En temps de guerre les conditions dans lesquelles sont conclus les marchés sont fort différentes de celles de temps de paix :

1° En temps de paix l'Etat se trouve concurrencé en tant qu'acheteur par tous les autres acheteurs individuels. Les prix d'un marché d'acier ou d'avoine ne peuvent pas être très différents des prix courants de l'acier ou de l'avoine : or la consommation de l'Etat ne constitue, pour la plupart des produits, qu'une faible part de la consommation totale et ses achats ne peuvent influencer que relativement peu les cours. Au contraire, en temps de guerre, l'Etat se trouve, pour la plupart des produits industriels, devenir acheteur à peu près unique ; la Métallurgie, la grosse industrie mécanique, l'Automobile, l'Aéronautique, les industries chimiques n'ont alors pratiquement qu'un seul client : l'Administration, qui se trouve investie par les faits d'un véritable monopole d'achat.

2° En temps de guerre, l'Etat dispose de la main-d'œuvre mobilisée, fraction essentielle de l'effectif ouvrier des fabrications de guerre plus encore par la vigueur et la qualité professionnelle que par le nombre (28 % pendant la dernière guerre). Sans le secours de cette main-d'œuvre, les industriels se trouveraient dans l'incapacité de maintenir leur production au niveau des besoins. L'Etat dispose en outre de la main-d'œuvre dégagée d'obligations militaires, qu'il peut requérir dans certaines conditions. Ainsi l'Etat possède vs-à-vis des industriels un moyen de pression qu'il peut utiliser dans la discussion des marchés, par le fait qu'il peut mettre cette main-d'œuvre à leur disposition ou, au contraire, la leur retirer.

3° L'Etat dispose des moyens de transport, dont l'importance des usages militaires justifie la réquisition générale. L'industrie dépendant étroitement des transports se trouve donc contrainte d'avoir recours à l'Etat pour assurer ses approvisionnements.

4° L'Etat dispose des matières premières qu'il peut soit importer soit se procurer sur le territoire national par marché ou par réquisition et qu'il est amené à répartir entre leurs usagers.

5° L'Etat dispose des fonds nécessaires pour financer les extensions ou la production de certains établissements dont les avances ne seraient pas suffisantes pour lancer une production intensive et qui dans les circonstances de guerre pourraient ne trouver que très difficilement et à des conditions onéreuses, sur le marché financier désorganisé, les crédits dont ils ont besoin.

6° L'Etat dispose enfin du droit de réquisition des usines et établissements qui lui permet d'entreprendre lui-même les fabrications au cas où l'entente avec les chefs d'entreprise serait impossible.

Ainsi, pour toutes ces raisons, l'Etat, dans les contrats qu'il passe avec les particuliers, possède, pour imposer sa volonté, une puissance qu'il ignore en temps normal.

Il est clair que dans les conditions d'une guerre industrielle moderne, toute industrie qui n'accepte pas de collaborer étroitement avec l'Etat, sous la direction de ce dernier, n'a plus qu'à fermer ses portes. Il devient alors aisé pour l'Etat, à condition qu'il se soit préparé à son rôle, d'obtenir de ses fournisseurs des conditions avantageuses pour les finances publiques.

Les marchés de l'Etat pendant la guerre 1914-1918.

Pendant la guerre c'est à peu près uniquement par accords amiables que l'Administration a procédé à la mobilisation industrielle. Malheureusement, il faut reconnaître que si ce système a permis d'obtenir rapidement de notre industrie les productions nécessaires, souvent au prix de véritables tours de force, il n'a pas réussi à assurer toujours les conditions les meilleures pour l'Etat. L'importance des fameux « bénéfices de guerre », en donnant à ce terme le sens que lui donne la loi du 1^{er} juillet 1916, de bénéfices supplémentaires¹, en sont la preuve. D'après des renseignements fournis par le Ministère des Finances, ces bénéfices auraient atteint :

Du 1 ^{er} août 1914 au 31 décembre 1915.....	2.457.555.000 fr.
En 1916	4.214.760.000 »
En 1917	5.323.780.000 »
En 1918	5.407.940.000 »
En 1919	6.685.930.000 »

On voit que les bénéfices retirés par les industriels de leur collaboration à la défense nationale ont été considérables. Seulement, avant d'en tirer une conclusion, à l'encontre du système des accords amiables, il faudrait savoir si l'on doit en cette occurrence incriminer ce système lui-même ou la manière dont il fut appliqué. Or

1. Bénéfices dépassant le bénéfice normal calculé sur la moyenne des trois années avant la guerre ou 10 % du capital engagé pour les nouvelles entreprises.

l'application devait être forcément médiocre étant donnée l'improvisation absolue à laquelle elle donnait lieu. D'abord les types de contrats étudiés à l'avance correspondaient à des marchés qu'on escomptait devoir être très peu nombreux, à passer avec quelques maisons déjà équipées pour la production de matériel de guerre et pas du tout à la situation telle qu'elle devait se présenter dans la réalité, à savoir la nécessité de mobiliser par l'effet de marchés de fournitures, l'ensemble de l'industrie française. Il fallut improviser dans chaque cas particulier des contrats dont les conditions, n'ayant pu être suffisamment mûries par les services compétents, purent donner lieu à des erreurs au détriment des finances publiques.

Il faut noter ensuite qu'en ce qui concerne l'Armement, étant données les hypothèses admises sur l'évolution probable de la guerre et étant donné que les petites fabrications jugées nécessaires avaient été minutieusement préparées, le service des Forges — chargé de passer les marchés de l'Artillerie, d'en discuter les clauses et d'en contrôler l'application — avait été réduit à un strict minimum. La plupart des officiers qui, en temps de paix, étaient affectés à ce service avaient rejoint les formations combattantes à la mobilisation. Lorsque, quelques mois après le début de la guerre, il a fallu passer avec les industriels, un nombre considérable de marchés, le service des Forges s'est trouvé, malgré la valeur technique, universellement reconnue de son personnel, dans une situation difficile pour mener à bien une tâche imprévue. Il fallut accroître ses moyens pour lui permettre d'exercer son rôle avec toute la compétence dont il fit preuve par la suite et qui s'est traduite par ce fait que les marchés de la fin de la guerre malgré la hausse des salaires et la hausse encore plus grande des prix des matières premières, se concluaient souvent à des prix nettement inférieurs à ceux du début.

Un des traits les plus caractéristiques des marchés de

la guerre fut la participation financière plus ou moins prononcée de l'Etat dans les entreprises qui en étaient titulaires. L'Etat dut en effet suppléer le crédit privé, incapable de financer les transformations et extensions nécessaires pour adapter les moyens de productions à leur nouvelle mission. Il est résulté des circonstances une diversité considérable dans les types de contrats qui lièrent l'Etat et ses fournisseurs, cette diversité correspondant à la plus ou moins grande extension du concours que l'Etat apportait aux industriels en argent, outillage, personnel, matières premières et s'étendant depuis le marché du type courant jusqu'à la véritable régie intéressée par une gamme à peu près continue. Il est fort instructif de chercher à discerner comment furent, pendant la dernière guerre, discutées et établies les clauses économiques et financières des marchés¹.

Lorsqu'il fallut mettre en route les fabrications de guerre, les industriels se sont heurtés sur le marché financier au moratoire des Banques. Incapables de trouver du crédit auprès de celles-ci ou des particuliers ils ont dû avoir recours à l'Etat.

Le procédé qui semblait le plus normal et le plus simple était celui des avances aux titulaires de marchés. Ce procédé se heurtait aux dispositions des règlements sur la comptabilité publique, le décret du 31 mai 1862 stipulant en effet qu'« aucun paiement ne pouvait être fait au véritable créancier justifiant de ses droits que pour un service fait ». L'interdiction pour l'administration d'accorder des avances à ses fournisseurs était donc formelle. Seul était possible dans une certaine mesure le versement d'acomptes lesquels, s'ils présentent avec les avances ce caractère commun de précéder le paiement définitif, s'en distinguent par ce fait que seul un service fait peut y donner lieu. Si les règlements du Ministère de la Guerre permettaient en cas de guerre

1. G. Jèze, *Les dépenses de guerre de la France*.

une élévation du maximum des acomptes, aucune disposition ne relevait l'Administration de l'interdiction absolue d'accorder des avances. Celle-ci n'avait donc à sa disposition que le marché de fournitures sans avances, la régie directe et la régie intéressée.

Il s'imposait donc d'assouplir les règles de la participation de l'Etat au financement des entreprises produisant du matériel de guerre et des munitions. Il suffisait d'ailleurs d'un simple décret pour changer la réglementation existante. Au cours des hostilités, celle-ci a changé suivant les circonstances ; les mesures nécessaires furent prises au jour le jour sous la pression des nécessités.

Le 16 août 1914 une simple circulaire modifie le décret de 1862 et prévoit deux sortes d'avances en faveur des titulaires de marchés, pour achat de matières premières et pour paiement de salaires. Cette circulaire fut régularisée par la suite par des décrets du 20 décembre 1914 et du 27 mars 1915. Lorsque la mobilisation industrielle fut entreprise à fond et bien que la situation du crédit se fût améliorée, le procédé des avances pour matières et salaires devint insuffisant. D'ailleurs le décret du 27 mars 1915 stipulait pour les avances un délai de remboursement assez bref qui n'aurait pas convenu aux avances pour outillage, ces dernières devant être beaucoup plus considérables. Aussi le décret du 15 juillet 1915 organisait-il le régime des avances pour outillages : ces avances devaient être consenties dans le marché lui-même et déterminées dans leur quantum et dans les conditions de leur emploi. Il devait être tenu compte de ces avances dans la fixation du prix des fournitures, les avances ne devaient être consenties qu'autant qu'elles étaient indispensables et les clauses nécessaires à la sauvegarde des intérêts de l'Etat devaient être introduites dans le contrat (sûretés, taux d'intérêts). Ces dernières stipulations étaient superflues « l'Administration ayant juridiquement le pouvoir lorsqu'elle fait un contrat, de stipuler de son fournisseur toutes les sûretés, tous les

avantages qu'elle croit légitimes dans l'intérêt public, comme contre-partie du concours extraordinaire qu'elle apporte aux fabricants » (Gaston Jèze, *Dépenses de guerre de la France*). Ces dispositions marquaient plutôt une réaction contre la manière dont avait été appliquée la circulaire du 16 août : systématiquement en effet, des avances avaient été accordées à tous les industriels qui en faisaient la demande, sans que soit stipulé aucun intérêt en faveur de l'Etat, et sans que soit exigée aucune justification de la nécessité de ces avances. L'application de ce décret eut des fortunes diverses suivant les industries auxquelles s'adressait l'Administration. L'Artillerie ne rencontra pas de difficultés auprès de ses principaux fournisseurs, les métallurgistes et les mécaniciens, ceux-ci n'ayant que peu à faire pour s'adapter aux fabrications nouvelles et sollicitant des commandes pour pouvoir travailler. Il faut d'ailleurs noter que dans la grande majorité des contrats qui furent passés par l'Artillerie conformément au décret du 15 juillet 1915, aucune justification de l'emploi des avances ne fut demandée, aucune sûreté juridique ne fut stipulée, de même qu'aucun intérêt ; d'autres services comme le service des poudres ou l'Aéronautique eurent plus de mal auprès d'industries dont ils devaient souvent susciter la création de toutes pièces.

Le parlement intervint dans la question des avances, pour fixer des règles précises à appliquer par les services administratifs : l'art. 9 de la loi du 28 septembre 1915 subordonnait la délivrance exceptionnelle des avances nécessaires à la création ou au développement de l'outillage indispensable, à l'introduction dans le contrat de clauses spécifiant en faveur de l'Etat un intérêt annuel et disposant que l'exécution des obligations ainsi contractées par les industriels serait garantie par une inscription hypothécaire et le cas échéant par un nantissement. Un décret en Conseil d'Etat devait déterminer la rédaction type des clauses à insérer à cet effet dans

les contrats. Il ne vit le jour que fort longtemps après la promulgation de la loi. On peut, d'ailleurs, remarquer que cette réglementation était, en quelque sorte, illusoire, aucune sanction n'en assurant l'observation. Aucune nullité ne frappait en effet un contrat dont les clauses n'auraient pas respecté les stipulations de la loi. Seule pouvait être mise en jeu la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires ayant rédigé le marché.

La loi du 28 septembre 1915 disposait de plus : « Les contrats donnant lieu à des avances devront en outre comporter le principe d'une redevance ultérieure fondée sur la valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels, redevance dont le taux et la durée seront fixés, soit à l'amiable soit par voie d'arbitrage dans l'année qui suivra la cessation des hostilités. »

Comme le fait remarquer M. Jèze, il y a ici confusion entre avances et participation de l'Etat aux dépenses d'installation et d'outillage. En effet, cette disposition ne vise évidemment que les avances autres que les avances remboursables. Dans les industries inexistantes ou presque avant guerre, comme celle des explosifs ou de la construction aéronautique, l'administration ne pouvait, par le seul mécanisme des avances pour outillage, susciter les collaborations indispensables. Il fallut que, dans ces cas, l'Etat prît à sa charge une partie des dépenses de construction des usines et de création de l'outillage. L'Etat ne pouvait songer à exiger des industriels le remboursement total des sommes ainsi immobilisées ; aucun d'entre eux n'aurait accepté une telle clause, alors que les installations faites risquaient de perdre toute leur valeur au jour de la fin de la guerre. Aussi la participation de l'Etat dut-elle être effectuée définitivement. Elle prit diverses formes : subvention où l'Etat apparaît comme un véritable associé, régie intéressée où il constitue le véritable entrepreneur, combinaison des avances avec la participation aux dépenses d'installation, majorations de prix en fonction de l'amortissement à prévoir.

La pensée du législateur était que dans le cas où à la fin des hostilités une valeur aurait été introduite dans le patrimoine de l'industriel du fait de la participation de l'Etat, il était juste qu'une redevance soit due pour compenser cet enrichissement sans cause.

Ce qu'il faut retenir de cette brève indication des types de marchés usités pendant la guerre, c'est leur diversité, chacun d'eux correspondant à un cas particulier. L'improvisation qui a été la marque de toute notre mobilisation industrielle a été aussi celle de la rédaction des contrats. Aussi croyons-nous que ni la plupart des difficultés nées des marchés, ni les scandales causés par les bénéfices de guerre, ne peuvent être attribués à coup sûr au fait que la mobilisation de l'industrie a été basée sur le contrat, mais sont plutôt dues à ce que ce système a été appliqué d'une manière défectueuse et en pleine improvisation à des situations absolument spéciales, par des services dont la valeur technique était au-dessus de toute critique, mais que les idées générales sur l'évolution de la guerre n'avaient pas préparés à un rôle auquel il ne leur était pas possible de s'adapter sans quelques tâtonnements.

La suppression des bénéfices dans les contrats.

Nous verrons qu'il y a une école qui préconise en temps de guerre la réquisition générale des moyens de production comme moyen de suppression des bénéfices de guerre. D'autres écoles pensent que la réquisition apporterait une perturbation trop grande dans le mécanisme de la production pour pouvoir être adoptée comme méthode générale, mais qu'il serait possible de fonder la satisfaction des besoins de l'Etat sur des contrats amiables dont serait exclu tout bénéfice. Cette notion fut introduite par une des modifications qu'apporta la Chambre des Députés au projet de loi sur l'organisation de la

Nation en temps de guerre ; le projet gouvernemental fixait ainsi les principes à admettre dans la réunion des ressources.

« Art. 12. — Les ressources nécessaires pour assurer la défense nationale sont obtenues :

— en premier lieu par accord amiable ;

— en second lieu, par voie de réquisition à défaut d'accord amiable satisfaisant. »

La Commission de l'Armée, suivie par la Chambre fixait au contraire le principe de la suppression des bénéfices en votant le texte suivant :

« Art. 10. — Les ressources nécessaires pour assurer la défense nationale sont obtenues :

Soit par accord amiable, sans qu'en aucun cas, et sous peine de nullité et de répétition des sommes ou prestations supplémentaires, les avantages accordés puissent être supérieurs au résultat qu'eût donné l'application de la réquisition ;

Soit par réquisition :

Tout bénéfice devant être exclu dans un cas comme dans l'autre.

Des règlements d'administration publique détermineront, dès le temps de paix, les conditions générales des accords amiables à intervenir. »

L'article 11, suivant, indique les principes suivant lesquels doivent être calculées les indemnités de réquisition pour exclure le bénéfice ; ces principes doivent nécessairement s'appliquer sans changement aux prix stipulés dans les accords amiables.

Enfin le Sénat transformait encore les textes précédents en votant les deux articles 12 et 13 suivants :

Art. 12. — « La fourniture des prestations nécessaires pour assurer les besoins de la défense nationale est obtenue par accord amiable et à défaut par réquisition.

Tout bénéfice sur ces prestations est exclu. »

Art. 13. — « Les accords amiables sont conclus conformément aux dispositions ci-après :

Pour les biens immobiliers occupés par l'Etat, les prix sont fixés à l'intérêt du capital investi, calculé au taux des emprunts d'Etat souscrits durant la même période ou, à défaut d'emprunt au taux des avances de la Banque de France, toutes charges d'entretien étant supportées par l'Etat pendant toute la durée de l'occupation. Pour les produits agricoles et tous autres produits susceptibles d'être taxés, sur la base des mercuriales des cinq années ayant précédé la mobilisation et compte tenu de tous éléments de nature à imposer la modification des cours.

Pour les produits industriels, les exploitations travaillant exclusivement à l'exécution des marchés passés par accord amiables seront placées en temps de guerre sous le contrôle de l'Etat.

Un règlement d'administration publique déterminera les bases des indemnités, traitements et salaires de tous ceux prenant une part directe et continue à l'exploitation, ainsi que les bases de primes à l'invention et à la production destinées à intensifier celles-ci conformément aux nécessités de la défense nationale. Ces primes seront versées au compte d'exploitation de l'entreprise et réservées exclusivement à tout le personnel dirigeant, technique et ouvrier.

Le capital investi dans ces exploitations et utilisé par l'Etat recevra un intérêt, passé par frais généraux, calculé au taux des emprunts d'Etat souscrits durant la même période, ou, à défaut d'emprunts, aux taux des avances de la Banque de France augmenté d'une somme correspondant à l'usure ou à la destruction des bâtiments et des machines pendant le temps des fabrications pour l'Etat ou à leur remplacement.

Ce capital sera déterminé par le dernier bilan de l'entreprise dûment vérifié et mis à jour au moyen d'un inventaire dressé en présence de l'exploitant ou du propriétaire, ou lui dûment appelé et d'un expert désigné d'un commun accord par le ministre du commerce ou son représentant et l'intéressé, ou à défaut, par le Président du Tribunal civil.

Les marchés sont conclus sur la base des prix normaux moyens du semestre précédant la mobilisation, avec échelle de majorations ou de diminutions selon les variations du taux des salaires, des cours des matières premières, des tarifs de transport et des frais généraux justifiés, ou toutes autres variations dues aux circonstances de guerre.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles le Trésor recevra les excédents et couvrira les déficits éventuels provenant de l'exécution des marchés dans la mesure toutefois ou ces déficits ne résulteront pas de la faute lourde de l'industriel.

Les exploitations partiellement occupées à l'exécution de commandes de l'Etat pourront être placées, en ce qui concerne leur production affectée à l'Etat, sous le même contrôle et le même régime.

Les petites exploitations pourront former des groupements locaux, gérés par un conseil électif auquel l'Etat pourra attribuer des marchés dans les mêmes conditions de régime et de contrôle. Ces groupements répartiront les commandes entre leurs membres et en assureront l'exécution régulière. Les règlements d'administration publique visant les conditions générales des contrôles, régimes, marchés, prévus au présent article, seront établis, dès le temps de paix, après avis du conseil national économique et du Conseil supérieur de la défense nationale.

En cas de désaccord sur la détermination du capital investi ou sur l'exécution des marchés, les parties pourront recourir à l'arbitrage tel qu'il est réglé par le livre III du code de procédure civile. La sentence arbitrale sera définitive et sans appel. »

Nous avons reproduit ces textes pour montrer le caractère assez vague des formules qu'ils contiennent et les difficultés d'application qu'ils n'auraient pas manqué de provoquer s'ils avaient été votés définitivement

et s'ils avaient dû être appliqués. Nous y trouvons cependant l'affirmation du principe de la suppression générale et radicale des bénéfices, des formules d'ailleurs assez imprécises d'application de ce principe, enfin l'idée de créer des primes pour remplacer les bénéfices dans leur rôle d'excitant de la production.

Ce n'était pas la première tentative faite pour limiter les bénéfices de guerre. Le « Munitions of War Act » de 1915 organisait en Angleterre un contrôle de l'Etat sur les établissements fournisseurs de la guerre. De nombreuses obligations étaient imposées au personnel de ces établissements, en matière de grèves, d'arbitrage obligatoire, de règlements syndicaux. Aussi la loi, en contrepartie de ces avantages accordés aux patrons, leur imposait-elle une limitation des bénéfices, en l'absence de laquelle les ouvriers auraient peut-être difficilement compris que l'intérêt général était le but de leur effort et la raison de la suppression de quelques-unes des libertés auxquelles ils étaient le plus attachés. Le « Munitions of War Act » limitait donc les bénéfices industriels des établissements contrôlés à leur taux normal d'avant-guerre augmenté de $1/5$. Ce taux normal d'avant-guerre était déduit de la moyenne des deux années précédant la guerre et ne pouvait être ni supérieur à 12 % ni inférieur à 6 %. La loi donnait d'ailleurs au ministre le droit d'accorder un supplément au chiffre ainsi calculé pour tenir compte des dépenses exceptionnelles, de l'amélioration de la production, des services exceptionnels, etc... ; une large discrétion lui était accordée dans l'exercice de ce droit. Quant aux établissements non contrôlés, leurs bénéfices étaient soumis à une taxe sur les bénéfices supplémentaires qui n'était qu'un supplément de l'Income Tax : tous les bénéfices en excès sur la moyenne des trois dernières années devaient être partagés avec l'Etat qui en gardait 60 %. Le Ministre des Finances pouvait, lui aussi, dans des cas exceptionnels autoriser des dérogations à cette règle.

En France une loi sur les bénéfices de guerre ne fut votée que le 1^{er} juillet 1916, c'est-à-dire assez tardivement. Mais comme son effet fut rétroactivement étendu à partir du 2 août 1914, elle fut finalement appliquée depuis cette date jusqu'à la fin du douzième mois ayant suivi les hostilités. L'Administration des finances et le Parlement avaient trouvé dans l'élaboration de cette loi de grosses difficultés du fait que la France en 1914 venait seulement de créer l'impôt sur le revenu et ne possédait pas un mécanisme fiscal comparable à celui de l'Income Tax. Les chiffres des bénéfices des années d'avant-guerre en particulier ne reposaient que sur évaluations fiscales assez vagues. Le domaine d'application de la loi était extrêmement large puisqu'y étaient assujettis : tous les fournisseurs de l'Etat à l'exception des agriculteurs, les intermédiaires dans les marchés de l'Etat, les sociétés industrielles et commerciales et les exploitants des mines.

La loi dont les modalités d'application n'étaient pas les mêmes pour les patentés et les non-patentés, fixait comme matière imposable l'excédent du bénéfice de guerre sur le bénéfice normal du temps de paix ; le bénéfice du temps de guerre se déduisait du bilan dressé suivant les règles habituelles du temps de paix et dans lequel figuraient les sommes nécessaires à constituer la réserve légale et l'amortissement habituel. En outre pouvaient être déduits des amortissements supplémentaires en cas d'usure anormale et l'intérêt à 6 % des capitaux employés dans des entreprises situées en pays envahis ou sinistrés.

Le bénéfice normal du temps de paix était fixé à la moyenne des trois derniers exercices d'avant-guerre et pour les entreprises nouvelles était forfaitairement fixé à la plus forte des deux sommes, soit de 6 % du capital engagé, soit de 5.000 fr.

Au cours de la guerre une proposition de loi Mistral tendant à « organiser la production de guerre par la

réquision des usines et établissements industriels, par la réglementation de l'appel et de l'emploi de la main-d'œuvre militaire », envisageait dans son article 1 la création d'un contrôle d'Etat technique et financier dans le but d'organiser la production et de limiter les bénéfices. Les articles 12 à 20 traitaient de la limitation des bénéfices. L'article 13 définissait le taux normal des bénéfices par la moyenne des deux années précédant la guerre et limitait le bénéfice aux $\frac{6}{5}$ du taux normal avec les maxima et minima de 12 % et de 6 %. Cependant l'article 17 intervenait pour permettre au Ministre d'accorder des majorations de bénéfices pour création de nouveaux ateliers, augmentation d'outillage, dépense de capitaux en vue d'activer les productions de guerre, utilisation pour des fournitures de guerre d'une industrie non adaptée auparavant à ces travaux, usure exceptionnelle des locaux ou de l'outillage, bonne exécution des commandes et régularité des livraisons ; le système ainsi proposé n'était donc en somme que la copie de celui du « Munitions of War Act ». On voit que ce texte comme les plus récents, après avoir posé un principe fort vague sans définir les termes employés, introduisait des correctifs s'appliquant dans la quasi-totalité des cas et d'ailleurs absolument arbitraires.

Aussi ne croyons-nous pas inutile de discuter de la possibilité et de l'opportunité de supprimer les bénéfices industriels et commerciaux et d'abord de définir les termes que nous emploierons. Nous appellerons bénéfice « l'écart entre le prix de vente et le prix de revient des produits d'une entreprise »¹. La notion de prix de vente est une notion simple et ne donne lieu à aucune difficulté d'interprétation. Le prix de revient est au contraire une notion plus complexe : « On appelle prix de revient la somme des frais supportés par l'entrepreneur pour produire chaque produit ou chaque service au lieu et au moment où il pourra les vendre »¹. Ces frais com-

1. C. Colson, *Traité d'Economie Politique*.

prennent le prix d'achat des matières consommées ou transformées et la rémunération des concours obtenus, y compris ceux du travail, du capital et des agents naturels fournis par l'entrepreneur lui-même ; l'amortissement nécessaire pour conserver sa valeur à l'outillage ; les impôts, les assurances contre les risques doivent être compris dans les frais intervenant dans le calcul du prix de revient.

Si ces définitions théoriques sont simples, leur application pratique au calcul des prix de revient ou des bénéfices est, même dans les cas les plus favorables, un problème comptable fort complexe et dont la solution comporte une certaine part d'arbitraire.

Les praticiens, industriels, commerçants, agriculteurs ont chacun leur manière propre de déterminer les éléments de leur prix de revient et en retranchant ce dernier de leur prix de vente, de déterminer leur bénéfice. C'est ce procédé pratique de calcul qu'ils prennent souvent pour une définition et cela explique la diversité des conceptions en cette matière.

Certains auteurs voient dans le bénéfice une juste rémunération des efforts du chef de l'entreprise. Ils confondent ainsi deux rôles distincts, souvent réunis sur la tête d'un même individu : le rôle de directeur qui ne saurait être distingué de celui d'un directeur salarié et le rôle d'entrepreneur qui est proprement d'assurer les aléas de l'entreprise.

D'autres auteurs confondent encore le bénéfice avec la rémunération des capitaux de l'entrepreneur. Ici encore bien que souvent en pratique la rémunération du travail de l'entrepreneur, la rémunération de ses capitaux et son profit soient confondus dans une même somme qu'il touche annuellement (surtout lorsque le rôle d'entrepreneur est réparti entre tous les actionnaires d'une société anonyme) il y a intérêt à distinguer des éléments de nature essentiellement différente. Lorsqu'un individu réunit à la fois sur sa tête les fonctions d'en-

trepreneur, de capitaliste et de directeur, il ne saurait y avoir que confusion à ne pas envisager séparément ces rôles.

Enfin certains auteurs donnent du bénéfice des définitions sentimentales fort imprécises, en accord avec leurs doctrines politiques, économiques ou sociales : A leurs yeux le bénéfice ne serait autre chose qu'un prélèvement effectué indûment aux dépens de la masse des travailleurs, par les détenteurs du capital.

Nous avons cité toutes ces définitions pour montrer que suivant les individus le mot bénéfice peut désigner les choses les plus diverses.

Dans la pratique — lorsqu'on passe de la notion de prix de revient au calcul effectif de cet élément du bénéfice — on se heurte à des difficultés considérables. Il suffit de regarder autour de soi pour se rendre compte de ce que la plupart des entrepreneurs, en dehors des grandes entreprises dont l'extension des affaires justifie la tenue de comptabilités très complètes, ignorent le plus souvent s'ils font des bénéfices ou des pertes. Les grandes entreprises elles-mêmes, que leur comptabilité met à même de suivre leur gestion d'une manière précise ne peuvent déterminer leurs prix de revient qu'en adoptant des méthodes de calcul et des ventilations fort arbitraires et qui ne sont pas rigoureusement comparables d'un établissement à l'autre.

Déjà la détermination du prix de revient d'un objet dans le cas le plus favorable — établissement se bornant à fabriquer un seul type d'objet — est un problème complexe et dont la solution ne peut être qu'approchée. Il est bien évident que l'amortissement, par exemple, qui constitue par essence une provision contre les dépréciations futures de l'outillage, ne peut donner lieu qu'à une évaluation subjective, puisqu'elle n'est en somme qu'une prévision de l'avenir. L'importance des assurances à contracter, ou si l'on veut l'évaluation des risques que court l'installation est aussi un problème d'appréciation. Le

rôle de l'entrepreneur est précisément, en assumant les aléas de l'affaire, de prendre à son compte de manière globale les conséquences de toutes ces imprévisions. Une fois toutes les charges évaluées au prix du marché il sait alors seulement par différence avec le prix de vente s'il a réalisé un bénéfice ou subi une perte. Encore en toute rigueur devrait-il estimer la valeur de son capital pour savoir s'il le retrouve intact. Ce n'est qu'à la liquidation de l'entreprise que l'entrepreneur peut déterminer avec certitude les résultats de son exploitation.

Il est encore plus délicat de dégager les prix de revient dans les établissements qui produisent des objets très divers. Il faut en effet répartir entre les différentes fabrications les frais des installations (intérêt des capitaux, amortissements, assurances...) et les frais généraux. Les frais proportionnels à la production eux-mêmes (main-d'œuvre, énergie, matières premières...) ne peuvent être connus avec précision qu'au prix de la tenue d'une comptabilité d'atelier très complète. Cela est même impossible lorsqu'il s'agit de productions solidaires, comme c'est le cas pour le coke et le gaz d'éclairage par exemple. On peut alors connaître le prix de revient de l'ensemble du coke et du gaz produits à partir d'une quantité donnée de charbon, mais on ne peut savoir les prix de revient du coke seul ou du gaz seul qu'au prix de ventilations entièrement arbitraires. Aussi trouvons-nous dans les entreprises industrielles de nombreuses difficultés à déterminer le prix de revient : difficultés tenant à ce qu'il est nécessaire d'évaluer avec plus ou moins d'arbitraire des éléments comme les amortissements, les primes d'assurance ; difficultés provenant à l'obligation de ventiler arbitrairement, entre les divers objets produits, une grande partie des dépenses totales : enfin difficultés pratiques tenant à la nécessité de tenir des comptabilités intérieures très développées. La détermination du profit annuel global d'une entreprise est plus facile que celle du profit résultant de l'exécution d'une commande d'objets déterminés. Elle n'en est pas moins elle-

même entachée de l'arbitraire qui provient de l'évaluation des amortissements.

Quant aux entreprises agricoles, la notion du prix de revient y est encore plus vague, surtout dans les petites entreprises du type français ou l'activité du cultivateur prend un si grand nombre de formes qu'il est impossible de déterminer le coût des produits de chacune d'elles avec une approximation même grossière.

Par contre, d'autres entreprises, en particulier celles qui ont un but purement commercial, c'est-à-dire qui achètent en vue de revendre, peuvent déterminer leur prix de revient assez facilement du fait du peu d'importance relative des frais généraux par rapport au prix d'achat. Les majorations à faire subir au prix d'achat sont en général assez faibles et peuvent se calculer aisément (frais de transport, assurances, magasinages, douanes...).

En somme, on peut dire que dans l'industrie et l'agriculture, le bénéfice ou la perte d'une entreprise ne peut être exactement déterminé qu'en fin d'exploitation. Le bénéfice annuel ne peut être déterminé que d'une manière approchée, d'autant plus approchée que cette détermination est basée sur une comptabilité plus précise et que les conditions d'activité de l'entreprise sont mieux connues ; enfin le bénéfice tenant à un marché déterminé n'est plus connu que très grossièrement. Le rôle de l'entrepreneur est précisément d'accepter et de prendre à son compte ces inconnues de la production, autrement dit d'assumer l'aléa de l'exploitation.

Si l'Etat devait chercher à déterminer le prix de revient de chaque entreprise d'après sa comptabilité et s'il fixait un prix d'achat égal à ce prix de revient, il n'empêcherait pas que, bien que rendant le profit moyen des entrepreneurs plus voisin de zéro, ses erreurs par excès ne laissent à un certain nombre d'entrepreneurs un véritable bénéfice, alors que ses erreurs par défaut causeraient une perte aux autres. Le résultat ne serait donc pas une suppression parfaitement juste et générale

des bénéfiques; celle-ci ne peut être obtenue qu'à la condition que l'Etat, achetant, louant ou réquisitionnant les moyens de production qui lui sont nécessaires, se fasse entrepreneur lui-même, rémunérant d'après le taux du marché les services des divers agents de la production.

*L'Etat peut-il ne payer les produits qu'il achète
qu'à leur prix de revient ?*

Le fait pour l'Etat de payer ses fournitures au prix de revient serait évidemment très favorable aussi bien pour la justice que pour les finances publiques. Mais cette situation n'est-elle pas précisément celle qui tendrait à s'établir d'elle-même en temps de guerre, par suite de l'action des forces économiques, tout au moins en ce qui concerne la plus grande partie des entreprises, celles qui sont installées dès avant la guerre et dont le changement d'activité ne nécessite pas de transformations considérables ?

L'Etat, avons-nous vu, est, en effet, investi par les circonstances d'un véritable monopole d'achat. Les entreprises dont les capitaux sont investis sous forme de moyens de production ont intérêt à rémunérer ces capitaux si peu que ce soit plutôt que de fermer boutique, c'est-à-dire ont intérêt à se contenter du prix de revient partiel de leurs produits majoré d'un profit supplémentaire si petit soit-il. Il est même important de constater que ce n'est pas vers le prix de revient total que nous avons défini plus haut que vont tendre les prix acceptés par ces entreprises mais vers le prix de revient partiel, c'est-à-dire la somme des frais spécialement mis en œuvre pour la production des objets fabriqués indépendamment des frais fixes à la charge de l'industriel, qu'il exécute ou non la commande (charges de capital, assurances...). Ainsi, la situation est telle pour ces entreprises, qu'elles doivent se contenter au besoin de prix de vente supérieurs d'une quantité si petite soit-elle aux

prix de revient partiels correspondants. C'est seulement si le prix d'achat qui leur est proposé tombait en dessous du prix de revient partiel, qu'elles auraient intérêt à suspendre leur activité. Aussi rien, du fait des industriels, n'empêche le prix de vente de se rapprocher de très près du prix de revient partiel. Si l'Etat est représenté par des fonctionnaires qui prennent en main, comme c'est leur devoir, la défense de ses intérêts, il lui est possible de payer à leur prix de revient partiel un grand nombre d'industriels pour lesquels la question des bénéfices ne se pose alors plus puisque le capital lui-même ne reçoit plus qu'une infime rémunération. Il est à noter que si au lieu de cela l'Etat appliquait une règle légale analogue à celles qui ont été proposées comme nous l'avons vu plus haut, et payait les industriels d'après leur prix de revient total, il rémunérerait les capitaux investis à un taux égal à celui du marché, par exemple au taux des emprunts d'Etat ou des avances de la Banque de France et effectuerait de ce fait une dépense qu'il lui est loisible d'éviter.

Par contre, la question est essentiellement différente pour les industries qui nécessitent soit des modifications importantes, soit la création d'installations nouvelles. Le capital ne s'y emploiera et il ne se trouvera des entrepreneurs pour assurer l'aléa des nouvelles entreprises que si les capitalistes peuvent espérer rémunérer leur capital à un taux au moins égal au taux du marché financier et si les entrepreneurs peuvent espérer réaliser un bénéfice. En temps de guerre, nous ne verrons donc se créer d'établissements nouveaux que si les entrepreneurs sont garantis par des marchés leur assurant une rémunération supérieure à celle qu'ils obtiendraient en prêtant leur argent à l'Etat, ou si l'Etat en prend la construction à sa charge pour les exploiter ensuite soit en régie directe, soit en régie intéressée.

En pratique d'ailleurs des entreprises ne se classeraient pas en deux groupes aussi distincts. Beaucoup d'entreprises déjà installées nécessiteront des transfor-

mations et des adaptations qui exigeront de nouvelles immobilisations. Si leurs dirigeants ne pensent pas retirer de l'ensemble de leurs marchés une rémunération suffisante pour payer les capitaux frais à un taux au moins égal au taux du marché et assurer en plus une rémunération si petite soit-elle au capital ancien, ils ne feront pas d'eux-mêmes les extensions nécessaires. Il faudra donc ou que l'Etat fournisse les capitaux indispensables, ou bien qu'il consente un excédent du prix de vente sur le prix de revient partiel qui permette de rendre viables les travaux neufs des entreprises; ainsi donc deux méthodes sont possibles pour les installations neuves : ou bien l'Etat les construit à ses frais et les exploite en régie directe ou intéressée, ou bien l'Etat passe des marchés assurant aux entrepreneurs décidés à engager les capitaux voulus une probabilité de bénéfices suffisants pour rémunérer ces capitaux et les amortir. Si d'ailleurs l'Etat est représenté par des services compétents et soucieux de défendre ses intérêts, il obtiendra aisément que les industriels se contentent de bénéfices qui soient juste suffisants pour faire naître les collaborations nécessaires.

Il en est de même pour les installations à construire dès le temps de paix en vue de la mobilisation industrielle. Ou bien l'Etat peut prendre à sa charge les frais de construction et d'entretien, ou bien il peut laisser ce soin aux industriels. Dans ce cas ceux-ci ne consentiront — et personne ne saurait leur en faire grief — à s'organiser spécialement pour la production du matériel de guerre, par des travaux improductifs en temps de paix, sans être assurés par des marchés, de la rémunération des capitaux correspondants en temps de guerre. Mais là encore le monopole d'achat de l'Etat en temps de guerre, lui permet d'obtenir des industriels des conditions exceptionnelles.

Nous pensons donc que la suppression des bénéfices comme elle est souvent entendue, c'est-à-dire comme une réglementation assurant aux capitaux des entreprises

une rémunération égale à celle dite normale des années précédant la guerre, déterminée par des moyens de calcul plus ou moins empiriques et d'après des comptabilités plus ou moins comparables, est très favorable aux entrepreneurs parce qu'elle leur assure une rémunération de leur capital bien supérieure en moyenne à celle que les circonstances économiques leur permettraient de tirer de l'Etat si les intérêts de ce dernier étaient sérieusement défendus. Si pendant la guerre, des abus se sont manifestés, et si les bénéfices industriels ont été considérables, il faut, croyons-nous, en chercher l'explication non pas dans des défauts propres au système des accords amiables et des bénéfices, mais dans l'improvisation dans laquelle ont été rédigés les marchés, improvisation dont l'administration chargée de cette rédaction n'était d'ailleurs par responsable. A l'avenir, c'est dans la préparation des contrats, dans l'organisation des services chargés de les discuter que nous voyons la solution de ce double problème : assurer la satisfaction des besoins de l'Etat tout en ménageant au maximum les intérêts des finances publiques.

Dans un autre ordre d'idées, la suppression des bénéfices dans les accords amiables constitue un grave inconvénient : elle paralyserait en effet toute amélioration des conditions de production par compression du prix de revient. Le stimulant normal des entrepreneurs que constitue le bénéfice ayant disparu, il ne faudra plus compter pour améliorer la production que sur le patriotisme des chefs d'entreprise ou sur des succédanés des bénéfices comme il en a été proposé de nombreux types. Au cas où un marché est conclu à un certain prix l'industriel a intérêt à produire vite et à réaliser les économies qui sont si importantes en temps de guerre, afin de s'assurer le profit le plus grand possible ou tout au moins de réduire sa perte au minimum. Au contraire s'il est assuré de toucher son prix de revient sans plus, rien ne vient plus exciter son habileté et son désir d'économie.

Pour parer à ce danger de paralysie dans le progrès des méthodes de travail et des procédés techniques, certains des partisans de la suppression des bénéfices proposent l'institution de primes à la production : ces primes ont un caractère fort différent de celui des bénéfices. Elles vont en effet au personnel dirigeant, en qualité d'organe de direction et non à l'entrepreneur. Le capital serait donc rémunéré à un taux déterminé, l'entrepreneur serait privé de bénéfices et les échelons supérieurs de direction seuls bénéficieraient des primes ; ce serait la généralisation du système des primes couramment appliqué au personnel de maîtrise et à la main-d'œuvre. Il est certain que la recherche de la prime pourrait dans une certaine mesure remplacer la recherche du bénéfice comme stimulant de l'activité des chefs d'entreprise. Il faut cependant noter une différence, à savoir que la prime ne saurait être négative et que si elle stimule bien l'activité par l'appât du gain, elle ne la stimule pas par l'effet de cet autre motif de l'activité humaine : la crainte de la perte. De plus si le système des primes encourage, ce qui est fort important, l'activité des directeurs d'établissements, il n'encourage pas l'esprit d'entreprise si nécessaire pour la création des nouvelles installations indispensables.

En pratique d'ailleurs on rencontre de graves difficultés en ce qui concerne le calcul de ces primes. Nous n'avons trouvé aucune précision dans les travaux parlementaires, ni dans les ouvrages généraux sur la manière dont elles pourraient être déterminées. Nous pensons que le mode de détermination ne pourrait être qu'arbitraire, les primes devant dépendre de nombreux éléments variant d'une industrie à l'autre. Ce serait de la décision de fonctionnaires plus ou moins improvisés que dépendrait sous ce régime la fortune ou la ruine des industries. Il est à craindre que les passe-droits et la corruption ne viennent se glisser dans le fonctionnement d'un pareil mécanisme. Aussi préférons-nous pour notre part, le maintien des bénéfices, à condition que les inté-

rêts de l'Etat soient compris et défendus dans le sens que nous avons indiqué.

Un régime d'accords amiables avec suppression des bénéfices, à condition qu'un système de primes vienne compenser la disparition du stimulant normal des affaires, bien que présentant à notre avis de graves inconvénients, peut néanmoins se concevoir théoriquement. En pratique par contre il semble devoir être inapplicable. Les discussions qui ont eu lieu à la Chambre et au Sénat à ce sujet montrent bien les difficultés que l'on éprouve lorsqu'on cherche à réaliser une pareille politique. Qu'on écrive en effet dans la loi que l'on ne paiera aux fournisseurs de l'Etat que leur prix de revient est très bien et tout le monde peut être d'accord sur ce principe, mais encore faut-il préciser dans la loi ou dans des textes réglementaires quels sont les éléments de ces prix de revient et leur mode de calcul. C'est là qu'il est à peu près impossible d'arriver à une solution et que les désaccords commencent.

Il est généralement admis que les capitaux investis seront rémunérés. Il serait assez normal que le taux adopté soit celui auquel des entreprises analogues rémunèrent leur capital. Malheureusement ce point de comparaison doit inévitablement manquer, les entreprises similaires devant elles aussi tomber infailliblement sous le même régime. Aussi propose-t-on (Art. 11, Chambre des Députés ; art. 17, Sénat) comme taux celui des emprunts de l'Etat, ou à défaut celui des avances de la Banque de France. Seulement le problème reste entier de savoir à quelle valeur sera évalué le capital de l'entreprise au moment à partir duquel elle travaillera pour le compte de l'Etat. La valeur d'un capital productif se calcule normalement en capitalisant l'intérêt qu'il rapporte, compte tenu des probabilités plus ou moins grandes de prospérité de l'affaire. Les difficultés d'évaluation des capitaux installés sont telles que les partisans de la rémunération des capitaux à un taux déterminé proposent presque tous l'estimation des installations et des

stocks par des commissions spéciales d'abord et par le tribunal civil ensuite en cas de contestation. Cette solution simpliste consiste simplement à rejeter sur d'autres le choix des règles à employer. Comme ces règles d'évaluation seraient évidemment applicables au cas des réquisitions comme au cas des accords amiables, elles seraient appliquées à toutes les industries travaillant pour la défense nationale. On voit quelle importance il faudrait donner aux commissions en question pour leur permettre de remplir une tâche d'une généralité considérable, alors que ceux qui ont l'habitude des affaires industrielles la savent très compliquée même dans des cas particuliers et singulièrement génératrice de contestations. Il nous semble qu'une pareille méthode ne peut être qu'un procédé exceptionnel de fixation de la valeur de certains capitaux par comparaison avec celle d'autres capitaux supposés rémunérés par le système normal. Mais cette façon d'opérer appliquée simultanément à la quasi-totalité des capitaux ne saurait constituer une méthode d'évaluation. Elle revient en somme à donner à une autorité administrative ou judiciaire le droit de fixer arbitrairement la valeur à attribuer aux capitaux investis. Il faudrait avoir une bien grande confiance en des organismes d'Etat improvisés dans une période de violentes perturbations économiques pour penser qu'ils pourraient s'acquitter de leur mission avec justice et rapidité.

De nombreux textes ont proposé d'accorder aux capitaux une rémunération égale à leur rémunération moyenne pendant une certaine période précédant la guerre. Le problème serait alors de déterminer la rémunération du capital en temps de paix, d'après les comptabilités intérieures des établissements. Or les difficultés seraient nombreuses et les résultats risqueraient d'influer sur la politique des établissements qui auraient un très vif intérêt, dans les périodes de tension diplomatique, à faire apparaître dans leurs bilans de très gros bénéfices.

Ainsi se heurterait-on à de grosses difficultés dans la détermination de la valeur des capitaux. Il en serait de même dans la détermination des amortissements permis à l'industriel dans l'établissement de ses prix de revient. Les textes qui ont été votés à la Chambre et au Sénat tournent la difficulté en faisant intervenir comme correctifs des « sommes correspondant à l'usure ou à la destruction des bâtiments et des machines » ou « d'amortissement anormal des bâtiments, installations et outillages ». Ces expressions vagues laissent la porte ouverte à toutes les interprétations et par là même favorisent les abus que l'on se fait fort d'éviter.

Nous pensons que le peu de précision de ces expressions tient à la nature des choses. Ni la valeur d'une usine métallurgique, ni celle des amortissements à prévoir pour ses installations ne sont susceptibles des mêmes estimations que la valeur d'une voiture ou d'une maison d'habitation.

La détermination arbitraire par l'Etat du loyer d'une usine se comprend fort bien en matière de réquisition. C'est alors dans un but d'intérêt général, de salut public même que l'Etat, par un acte de puissance publique s'assure l'usage à son profit des installations contre le gré de leur détenteur. Il faut bien fixer, plus ou moins arbitrairement, l'indemnité à accorder ; si d'ailleurs la réquisition est considérée comme l'exception, il reste à l'administration et au Tribunal une base de comparaison dans les autres établissements similaires restés libres. Mais en matière d'accord amiable il nous semble bien inutile de recourir à de tels procédés de calcul puisque l'Etat, par la puissance qu'il tient de son monopole d'achat en temps de guerre, est en mesure de faire travailler les industries aux conditions les plus avantageuses pour lui.

DEUXIÈME MODE DE RAVITAILLEMENT : LA RÉQUISITION

La seconde méthode que peut employer l'Etat pour se procurer les ressources qui lui sont nécessaires est la réquisition. « La guerre de 1914, dit M. Hauriou, dans son *Précis de Droit Administratif*, a complètement révélé la nature juridique des réquisitions militaires. Elles ne sont qu'un mode d'exécution de l'opération de ravitaillement soit de l'armée organisée, soit de la population civile, pendant les périodes de mobilisation ou de guerre ». « Le ravitaillement, écrit plus loin le même auteur, est ainsi l'application d'une économie socialiste ou domestique substituée à l'économie individualiste du temps de paix ».

Depuis bien longtemps on a jugé à juste titre que devant la nécessité de l'intérêt général, l'intérêt particulier devait s'effacer et l'on a prévu que l'Autorité militaire pourrait, sous certaines conditions et suivant certaines formes de procédure, s'assurer la propriété de ce qui lui est nécessaire. En France avant la guerre, le régime des réquisitions était organisé par la loi du 3 juillet 1877. On n'avait pas à cette époque envisagé qu'on pourrait avoir recours à la réquisition pour assurer d'autres besoins que ceux du ravitaillement des armées et de la population civile des places fortes. La situation en quelque sorte comparable à celle d'une place forte investie, qui fut celle de notre pays pendant quatre ans, obligea à étendre considérablement le domaine d'application des réquisitions. D'une part la réquisition fut étendue à l'obtention de marchandises nécessaires aux besoins de la population civile, d'autre part les ministères civils ayant acquis un rôle considérable dans la réunion des ressources nécessaires aux besoins de l'Armée, le droit de réquisition fut étendu à d'autres ministres que les ministres militaires. Toute une série de textes a progressivement élargi le cadre des réquisitions. Citons les principaux :

Loi du 5 août 1914 sur le logement et la subsistance des

individus expulsés des places fortes comme bouches inutiles.

Loi du 16 octobre 1915 et décret du 25 avril 1916 sur le ravitaillement de la population civile en blé et en farine.

Loi du 17 avril 1916 sur la taxation des denrées et subsistances.

Loi du 7 avril 1917 et décret du 8 avril 1917 sur la taxation du blé.

Loi du 3 août 1917 sur les réquisitions civiles pendant la durée de la guerre.

Cette dernière, la plus importante, établit nettement le principe de l'extension du système de la réquisition pour raison de nécessité publique ; elle autorise la réquisition pendant la durée de la guerre :

1° des objets nécessaires à l'alimentation, l'habillement, l'éclairage et le chauffage de la population civile ;

2° de toutes matières et de tous établissements industriels ou commerciaux servant à la production, fabrication, manipulation et conservation des dits objets.

La loi dispose que le droit de réquisition ainsi établi est exercé sur la proposition du ministre intéressé par le ministre du commerce et de l'industrie, ce dernier pouvant d'ailleurs déléguer ses pouvoirs à des commissions départementales de réquisition présidées par le Préfet.

De nombreuses personnes, frappées par le développement de l'usage des réquisitions pendant la guerre, ont pensé que le plus sûr moyen d'assurer à la fois la mise à la disposition de l'Etat de l'ensemble des ressources nationales et la suppression des bénéfices de guerre, serait de généraliser éventuellement la réquisition jusqu'à en faire le seul moyen d'acquisition de l'Etat pendant la durée des hostilités. Les répercussions fâcheuses qu'a entraînées pendant la guerre sur la production agricole l'usage des réquisitions n'a pas suffi à convaincre les partisans de cette théorie.

En matière industrielle, la réquisition des moyens de production n'a presque pas été utilisée, et aucun ensci-

gnement utile n'a pu en être tiré. Avant de se rallier à une opinion qui tend à généraliser un procédé qui en définitive n'a été jusqu'à nos jours qu'un procédé d'exception, il n'est pas inutile de se demander si une telle méthode paraît pouvoir être applicable et donner des résultats intéressants au point de vue de la satisfaction des besoins de guerre de la Nation.

La réquisition généralisée pourrait s'appliquer :

1° A des objets divers existant depuis quelque temps au moment de la réquisition ;

2° A des objets au fur et à mesure de leur production ;

3° Aux moyens de production eux-mêmes.

Dans le premier cas la réquisition doit pouvoir être utilisée sans difficulté. Cependant bien des discussions sont nées du mode de détermination de l'indemnité. Ce problème de l'indemnité, qui se retrouve au sujet de chaque sorte de réquisition, est cependant plus simple dans le cas actuel où il s'agit d'un objet produit antérieurement à la prise de possession par l'administration, la seule question qui se pose étant une question de justice, l'Etat entendant ne pas priver le propriétaire de sa chose sans lui allouer une juste contre-partie. Au contraire, lorsqu'il s'agira de la production des ressources nécessaires, il faudra que les prix payés par l'Etat soient établis de façon à ne pas exercer sur la production de fâcheuses répercussions.

La loi de 1877 ne faisait en cette matière que fixer des principes assez vagues, cependant suffisants, étant donné l'usage restreint, qu'à l'époque où elle fut votée, on comptait devoir faire de la réquisition. Son article 2 dispose que l'indemnité doit représenter « la valeur de l'objet ou du travail réquisitionné » ; la réquisition étant à cette époque considérée comme devant constituer une exception, il devait être aisé d'évaluer l'indemnité par comparaison avec les prix des objets analogues à l'objet réquisitionné qui continueraient à donner lieu à un marché assez large pour fixer un cours avec une certaine précision. Si au contraire la réquisition devait se généraliser,

on ne voit plus très bien d'après quelles règles pourrait se déterminer l'indemnité.

Que doit en effet représenter l'indemnité de réquisition ? Assurément ce que la puissance publique juge juste d'accorder comme réparation au particulier, qui, dans un but d'intérêt général, a été privé de sa chose. Mais qu'est-il donc juste d'accorder et que la loi de 1877 ordonne-t-elle d'accorder ? Cette loi n'a en réalité fixé qu'une règle illusoire, tant le mot « valeur » peut recevoir dans la pratique et dans la littérature de sens différents. Lequel de ces sens faut-il admettre ? Valeur d'usage pour le requérant, c'est-à-dire le prix qu'il est disposé à donner plutôt que de se passer de la chose ? Valeur d'usage pour la requis, c'est-à-dire le prix au-dessous duquel il refuserait de se défaire de la chose s'il n'y était pas contraint ? Est-ce le prix qu'a dû déboursier le propriétaire pour se rendre acquéreur de l'objet, majoré des frais d'entretien depuis l'époque de l'achat ? Est-ce le prix de revient moyen des objets analogues ? Est-ce enfin le prix de cet objet sur le marché, c'est-à-dire la quantité de monnaie contre laquelle s'échangent les objets semblables ? Enfin à quelle époque, doit-on se référer ? Au moment de la réquisition, mais alors le trouble du marché et la hausse de prix peut dit-on favoriser le requis ? A une période antérieure, par exemple, à la moyenne d'un certain nombre d'années précédant la réquisition, ce qui était le cas de la loi allemande de 1873, solution qui nous paraît totalement arbitraire ?

En matière d'indemnités de réquisition, de nombreuses décisions judiciaires et une abondante littérature ont suffisamment discuté la notion de valeur pour permettre de conclure que d'une conception aussi imprécise ne peut sortir aucune lumière. La jurisprudence est fixée par le célèbre arrêt Erichsen rendu le 6 mars 1927 par la Cour de cassation (S. 17.1.9). « Attendu, lit-on dans l'arrêt, que l'indemnité corrélative doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de la chose impose au prestataire, et abstraction faite du

gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussée soit par la spéculation ou l'accaparement soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition »... Comme tous les autres arrêts, celui-ci est extrêmement confus et contradictoire. Comment, en effet, si l'indemnité est calculée sur la perte que fait subir au prestataire la dépossession de sa chose, peut-on faire abstraction du gain qu'il en aurait retiré en la vendant au prix courant du marché ce qui était son droit absolu avant la réquisition ? Les partisans des autres théories sur l'indemnité ont abondamment critiqué les termes de cet arrêt qui pose un certain nombre de principes passés dans la jurisprudence :

1° La valeur de la chose doit être appréciée à la date de la réquisition.

2° L'indemnité doit représenter la perte subie par le prestataire et non pas un prix commercial.

3° Le juge a les pouvoirs les plus étendus pour déterminer cette indemnité ; il n'est lié ni par les mercuriales, ni par les avis des commissions d'évaluation.

Bien que cet arrêt qui fait jurisprudence laisse le problème entier au point de vue théorique puisqu'il ne donne aucune définition de la perte subie par le prestataire, il donne cependant une solution pratique à la détermination de l'indemnité : la décision du juge, celui-ci se basant d'une part sur des principes assez vagues de justice et d'équité, pouvant d'autre part s'éclairer par la considération des mercuriales ou par des avis des commissions d'évaluation ou d'experts.

La valeur d'une chose est une notion à caractère subjectif qui ne saurait être utilisée dans la pratique sans en déformer le sens. Une seule notion a un caractère précis, à condition toutefois qu'il existe un marché suffisamment large et libre pour qu'il puisse s'y fixer un véritable cours commercial, c'est le prix courant des marchandises. Aussi ne voyons-nous que deux procédés de fixer l'indemnité de réquisition : Ou bien la fixation

au prix du marché — et cela suppose les conditions qui précèdent, — ou bien la fixation arbitraire par l'Etat — et il n'y a à notre avis que des avantages à reconnaître ouvertement cette méthode — sous réserve d'indemniser les prestataires aussi équitablement que possible. Or précisément les circonstances et les mesures de réglementation et de taxation inévitablement prises par l'Etat en temps de guerre établissent un système de prix artificiels exclusif du premier procédé.

Quant aux solutions qui font intervenir les notions diverses de la valeur, elles ne peuvent être que classées dans la catégorie des principes vagues et généraux destinés à guider le juge.

Nous pensons que si la réquisition reste un moyen exceptionnel d'acquisition pour l'Etat, le système le plus logique et le plus juste serait celui qui consiste à accorder comme indemnité le prix du commerce, restant bien entendu à déterminer ce dernier, ce qui est un problème d'un autre ordre. Si au contraire, la réquisition doit se généraliser, il devient inéluctable de par l'absence même de marché susceptible de définir un cours, d'adopter la solution de la Cour de cassation à savoir la fixation arbitraire des indemnités par des Commissions représentant l'Etat et par le juge en cas de désaccord. On voit quelles sont les difficultés qu'aurait à vaincre l'Etat à devenir le maître et le régulateur des prix et à combien de différends et de litiges aboutirait cette généralisation de la réquisition qui n'est autre que la forme la plus parfaite de l'économie socialiste.

On se heurte à des difficultés encore plus grandes, lorsqu'au lieu d'envisager la réquisition d'objets indépendamment de leur production, on entend requérir les moyens de production. On peut craindre en effet qu'en généralisant la réquisition des usines on n'aboutisse à une paralysie de la production en pleine guerre alors qu'au contraire la considération qui prime toutes les autres est de la développer au maximum.

Dès avant la guerre, la réquisition des établissements

industriels avait été organisée par la loi du 23 juillet 1911 qui complétait sur ce point la loi du 3 juillet 1877.

La puissance publique pouvait, d'après ce texte, intervenir de deux manières différentes pour détourner au profit de l'autorité la capacité de production d'un établissement : réquisition de la production ou réquisition de l'ensemble de l'établissement.

Dans le premier cas ce sont les produits fabriqués seulement dont l'Administration s'assure la propriété au fur et à mesure de la production. Cette méthode ne modifie pas l'exploitation habituelle qui continue à être assurée par le personnel dirigeant normal de l'entreprise. Les exploitants ne peuvent, sans y avoir été autorisés, faire à des tiers des livraisons de produits de la nature de ceux qui ont été réquisitionnés ou dont la fabrication risquerait d'être préjudiciable à l'exécution des commandes de l'Etat ? Une simple notification adressée à l'exploitant par l'autorité requérante déléguée par le Ministre est suffisante pour opérer la réquisition.

La réquisition de l'ensemble d'un établissement au contraire doit être opérée par un arrêté du Ministre notifié aux exploitants. Elle peut s'étendre à l'établissement, au matériel et aux approvisionnements. L'Administration peut assurer l'exécution soit avec du personnel à elle, soit avec le personnel normal qu'elle peut réquisitionner par une notification collective par affiche, chaque employé étant par là même, considéré comme requis à titre individuel. La loi dispose qu'un inventaire descriptif du matériel, des approvisionnements et des stocks doit être dressé en deux originaux dont l'un reste entre les mains de l'exploitant habituel et l'autre entre les mains de l'Administration. Pendant la durée de l'exploitation par l'Etat, l'industriel est autorisé à suivre les opérations sans cependant pouvoir les entraver. Les indemnités de réquisition sont fixées par des commissions spéciales dont le Ministre de la Guerre fixe le siège et le ressort. Ces commissions se composent, pour chaque catégorie d'établissement d'un représentant du service requérant, d'un

fonctionnaire de l'Intendance, d'un exploitant de la même industrie, d'un négociant ou courtier en produits similaires et d'un membre de la Chambre de commerce.

Des difficultés s'étant élevées dès le début de la guerre dans la détermination des indemnités et de nombreuses discordances s'étant manifestées dans la fixation des bases d'évaluation, une circulaire du 12 juin 1915 déterminait les éléments de l'évaluation à l'exclusion de tous autres. Ces éléments comprenaient :

1° Le loyer des immeubles et installations, déterminés au moyen des baux authentiques ou de locations verbales enregistrées, par comparaison avec d'autres locations ou par estimation.

2° Le remboursement de certains frais qui, comme certains impôts et les assurances, pouvaient être restés à la charge de l'industriel.

3° Le remboursement d'une prime d'amortissement spécial au cas où une usure rapide serait entraînée par une exploitation sortant des conditions normales.

4° Le remboursement des détériorations constatées en fin de réquisition.

En somme, la circulaire ne donnait que des règles extrêmement vagues. Elle ne précisait qu'un point, c'est qu'il ne devait pas être tenu compte dans l'évaluation d'un bénéfice commercial ou manque à gagner quelconque. On retrouve toujours cette idée assez inconsistante d'après laquelle le requis doit être indemnisé de la perte qu'il subit abstraction faite du bénéfice qu'il eût pu retirer de sa chose.

Quoi qu'il en soit, cette loi reçut pendant la guerre des applications assez nombreuses : elle fut utilisée dans des cas où des industriels refusaient d'accepter des conditions normales et cela surtout sous la première forme, celle de la réquisition des produits. Elle fut aussi utilisée pour empêcher la disparition d'établissements dont l'exploitation privée allait être abandonnée. C'est ainsi que furent réquisitionnées et exploitées par l'Etat les

centrales électriques de Vierzon et d'Issy-Plaine. Enfin son emploi éventuel fut couramment utilisé par le ministère de l'armement comme un moyen de persuasion à l'égard des industriels et des ouvriers qu'il employait. C'est ainsi sur la menace de la réquisition qu'était basée l'obligation d'arbitrage qui fut imposée aux employeurs et aux employés des usines de guerre par le décret du 17 janvier 1917.

Au cours des discussions parlementaires du projet de loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, il se trouva des partisans résolus de la généralisation de la réquisition des moyens de production, c'est-à-dire en un mot de la nationalisation des entreprises. Nous avons vu que l'une des idées dominantes au cours des travaux parlementaires auxquels cette loi a donné lieu a été celle de la suppression des bénéfices. La réquisition la résout puisqu'elle remplace tous les entrepreneurs par l'Etat. La seule question qui se pose est la détermination de l'indemnité par l'Administration ou les tribunaux, indemnité qui s'impose du moment que l'on n'entend pas établir définitivement un régime collectiviste. Seulement, comme la réquisition exige une procédure longue et rigide, on avait gardé à l'accord amiable une place importante, à la condition qu'il ne puisse donner lui non plus lieu à bénéfices et que par conséquent les prix des marchés soient déterminés d'après les mêmes principes que les indemnités de réquisition, ce qu'exprime clairement l'art. 10 du texte voté par la Chambre des Députés. Nous avons vu plus haut quels étaient les principes sur lesquels on entendait baser suivant les cas le prix des marchés ou l'indemnité de réquisition. Le texte voté par le Sénat redonnait à l'accord amiable la priorité dans les moyens de réunion des ressources, l'art. 12 disposant : « La fourniture des prestations nécessaires pour assurer les besoins de la défense nationale est obtenue par accord amiable, et à défaut par réquisition ». L'art. 16 prévoit la réquisition des usines et établissements. En dernière analyse, ce texte ne change à peu près rien aux principes admis par la loi de 1911.

Ainsi les conceptions les plus diverses se sont manifestées quant au rôle à faire jouer aux réquisitions d'établissements en temps de guerre.

La réquisition des industries doit être évidemment envisagée. L'Etat doit pouvoir vaincre la résistance d'un industriel qui refuserait d'accepter des conditions normales de rémunération dérivant de la situation de guerre, soit qu'il ait des débouchés plus rémunérateurs que les commandes de l'Etat, soit qu'il espère par sa résistance imposer à l'Etat des conditions lui assurant un bénéfice important. La loi de 1911 répond à cette nécessité. Mais peut-on concevoir que la réquisition puisse être généralisée au point de devenir soit l'unique, soit tout au moins le principal mode de ravitaillement de l'Etat. De nombreuses raisons pratiques s'y opposent :

1° D'abord il faut se souvenir qu'il s'agit d'adapter la production du temps de paix aux nécessités de guerre. Or notre industrie, à l'heure actuelle, vit encore sous le régime de l'entreprise, caractérisé par la liberté de l'initiative privée. Réquisitionner les moyens de production, ce serait superposer aux perturbations causées par la guerre un changement de régime qui risquerait de désorganiser entièrement la production.

Obtiendrait-on rapidement d'entreprises réquisitionnées un rendement analogue à celui qu'on retirerait d'entreprises gérées d'après les errements traditionnels ? Le mobile normal de l'activité économique en temps de paix est la recherche du bénéfice. Le remplacer par des moyens artificiels comme les primes à la production ou à la bonne exécution affectées aux dirigeants des établissements ne saurait conduire, tout au moins dans les délais voulus, à des résultats comparables. La question n'est pas ici de discuter des mérites relatifs du libéralisme et du collectivisme, mais étant donné que le régime de l'activité économique n'est pas encore entièrement socialiste, nous pensons qu'il serait exagérément audacieux de tenter des expériences d'économie collectiviste

précisément dans les premiers moments d'une guerre, alors que s'accumulent déjà trop de causes de désordre.

2° S'il fallait dans les premiers jours de la mobilisation réquisitionner la majorité des usines, à quelles difficultés pratiques ne serait-on pas conduit par la multitude de procédures d'inventaires, d'évaluation et de prise en charge à conduire simultanément, dans le désarroi qui accompagne toujours les premiers temps d'une guerre et qui n'iraient pas sans susciter de très nombreux litiges dont la solution ne pourrait être obtenue qu'au bout de délais considérables.

3° On a beaucoup discuté de l'aptitude professionnelle de l'Etat. Certes ses ingénieurs se sont acquis, par leur savoir et leur conscience professionnelle, une juste réputation. Mais l'ensemble de l'industrie gagnerait-elle à ce que l'on y étende les méthodes de gestion qui sont employées dans des établissements peu nombreux et ayant à résoudre en temps normal des problèmes assez particuliers ?

4° L'Etat disposera-t-il des moyens d'assurer la direction et l'exploitation de toutes les entreprises nécessaires ? Ses ingénieurs ne seront pas assez nombreux pour encadrer utilement toute l'industrie. Il devra laisser à leur place les ingénieurs et les dirigeants des industries réquisitionnées ; n'est-on pas fondé à penser, étant donné surtout la psychologie du Français, qu'un tel personnel ne fournira contraint et forcé qu'un rendement inférieur à celui qu'il aurait fourni sous le régime normal de liberté ?

5° Ce qui est vrai pour les dirigeants de l'industrie le sera également pour les ouvriers. Que la réquisition soit utile et nécessaire pour vaincre dans certains cas des résistances dangereuses, c'est indiscutable. Est-il nécessaire cependant de placer tout le personnel des établissements privés sous un régime exclusif des libertés ouvrières ? Ici encore, ce ne serait peut-être pas favoriser un haut rendement que de militariser en quelque sorte le personnel ouvrier des usines.

6° Il résulterait de la réquisition générale des usines travaillant pour la défense nationale une injustice considérable à leur détriment et au profit des autres industries restées libres — les industries de luxe par exemple — qui pourraient user de leur situation indépendante pour réaliser d'énormes bénéfices.

7° La réquisition générale aurait d'autres conséquences plus graves : D'abord la socialisation des moyens de production rendrait très difficile le retour à la vie économique normale à la fin de la guerre, à moins que la structure socialiste de la production ne soit alors définitivement adoptée. Il est certain que les méthodes d'exploitation étatiques ne prépareraient pas les industriels à l'effort qu'il leur serait nécessaire de fournir le jour où la guerre terminée ils auraient à assurer à nouveau la place de leurs industries dans la production mondiale.

8° La réquisition ne peut s'appliquer qu'à des installations existantes. Elle ne saurait provoquer la création d'aucun outillage nouveau ni l'extension des outillages déjà installés. C'est à l'Etat seul qu'il incomberait de réaliser ces transformations de notre industrie, sans le concours des capitaux privés ni des industriels. Il se priverait ainsi délibérément de la collaboration des personnes les plus compétentes et les plus rompues aux problèmes des créations d'entreprises.

9° Enfin il faut songer à la préparation de la mobilisation industrielle. Comme nous le verrons ultérieurement, cette préparation ne saurait se limiter à un travail statistique de recensement des moyens de production du temps de paix. Elle ne peut aboutir à un résultat utile que par la collaboration de l'Etat avec les industriels, ceux-ci acceptant de se préparer au rôle qu'ils auraient éventuellement à remplir en cas de mobilisation. Elle doit se traduire pour chaque entreprise susceptible d'être utilisée par la rédaction d'un plan et d'un journal de mobilisation dont les dispositions ne peuvent résulter que d'un accord intime entre les services chargés de la

mobilisation industrielle et les industriels eux-mêmes. Ceux-ci devront souvent prévoir certaines adaptations de leur outillage à réaliser dès le temps de paix. Or en France tout au moins, l'Etat ne possède aucun moyen de leur imposer cette collaboration, qui se traduit pour l'industriel par des frais d'études de toutes sortes et quelquefois par des immobilisations dont il supporte les charges. Ces moyens de contrainte seraient d'ailleurs inutiles dans la quasi-unanimité des cas, le patriotisme des industriels d'une part, leur désir de s'assurer à la mobilisation le seul débouché qui leur soit possible d'autre part, les poussant à collaborer étroitement avec l'administration. Cette collaboration serait-elle aussi étroite et aussi sincère si les entrepreneurs étaient certains, quelle que soit leur bonne volonté, leur obéissance aux ordres de l'Etat, leur peu de prétentions dans les marchés, d'être réquisitionnés dès la déclaration de guerre ?

Pour toutes ces raisons, nous pensons que la réquisition générale est plutôt une méthode simpliste et dangereuse, incapable, au milieu des premières difficultés d'un conflit, d'autre chose que de multiplier ces difficultés et de paralyser plus ou moins la production en la désorganisant. La réquisition des moyens de production doit être simplement organisée de façon à contraindre les producteurs récalcitrants, que leur mauvaise volonté ou leur mauvaise compréhension de leur propre intérêt porteraient à refuser de travailler pour la défense nationale ou à exiger de l'Etat des prix trop élevés.

LA PRÉPARATION DÈS LE TEMPS DE PAIX DE L'UTILISATION DES RESSOURCES.

La véritable solution du double problème de l'utilisation des ressources et de la suppression des bénéfices consiste dans une adaptation minutieuse de l'Etat à son rôle du temps de guerre et dans une préparation soignée de la mobilisation économique. L'adaptation de

l'Etat à son rôle résultera de la bonne organisation de l'administration, du choix, de la compétence et de la préparation des fonctionnaires des services chargés de passer les marchés et de contrôler leur exécution.

Quant à la préparation proprement dite de la mobilisation industrielle, nous en verrons les problèmes dans un chapitre spécial. Il est cependant deux questions qui tiennent de près au mode d'utilisation des ressources que nous voulons signaler ici : le problème des recensements et celui des inventions.

RECENSEMENTS.

La préparation de l'utilisation des ressources suppose de la part de l'administration une connaissance assez exacte des ressources existantes, que seuls des recensements précis peuvent lui permettre d'obtenir. Depuis longtemps déjà, les services chargés de la mobilisation ont l'habitude de procéder à des recensements des biens susceptibles d'être réquisitionnés pour l'usage des armées. C'est ainsi que la loi du 3 juillet 1877 donnait à l'autorité militaire le droit d'effectuer le recensement des chevaux, mulets et voitures, que la loi du 22 juillet 1911 prévoyait le recensement des véhicules automobiles. Pendant la guerre, la loi du 3 août 1917 ordonnait la déclaration de tous objets soumis à la réquisition.

Actuellement, cette dernière loi étant abrogée du fait de la fin des hostilités, les recensements ne sont possibles que dans les cas, relativement peu nombreux, prévus par la loi. Or il importerait de pouvoir effectuer des recensements précis de toutes les ressources requérables et en particulier des moyens de production détenus par l'industrie privée. La très grande majorité des industriels ne demandent pas mieux que de donner sur leur situation tous les renseignements désirés par l'administration. Il en est cependant qui, bien que désireux de collaborer avec l'Etat dans la préparation de la mobili-

sation, sont très jaloux du secret de leurs moyens de production et répugnent à les décrire en vue de recensements qu'ils croient susceptibles de les divulguer aux yeux de leurs concurrents. D'autres hésitent à faire des déclarations qu'ils supposent pouvoir être interprétées éventuellement contre eux dans un but fiscal. Aussi serait-il logique et utile de prévoir par un texte législatif l'obligation pour tous les industriels de répondre aux questionnaires des recensements et de sanctionner toute déclaration fausse. Il faudrait par contre tenir compte du caractère confidentiel des renseignements obtenus par l'autorité et obliger les services appelés à les utiliser à observer sur eux la discrétion la plus absolue. Dans le projet de loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre, le texte proposé au Parlement donnait, dans son article 15, le pouvoir au gouvernement de procéder à tous recensements et en sanctionnait l'application. Ce texte fut voté par la Chambre, puis par le Sénat. Le texte voté par le Sénat contenait en outre une disposition interdisant de divulguer les renseignements obtenus par application de l'article et sanctionnait cette interdiction.

L'Italie a créé un service d' « Observateurs industriels » chargés de suivre l'activité et la production des diverses industries du pays au point de vue de leur concours aux armements militaires (art. 11 de la loi du 8 juin 1925 sur l'organisation de la nation pour la guerre, décret du 6 septembre 1923 sur les observateurs industriels). Ces agents ont libre accès dans tous les établissements industriels du pays et les directeurs de ces établissements sont tenus de répondre à leurs demandes de renseignements. Par contre, ils sont tenus au secret le plus absolu sur toute information récoltée par eux ainsi que sur toutes les comparaisons qu'ils auraient pu faire entre établissements privés et établissements d'Etat. Pour les communications de notes intéressant de graves intérêts, les industriels peuvent se réserver de s'adresser directement au président du Comité pour la

mobilisation civile. De fortes sanctions (jusqu'à 30 mois de prison) assurent l'observation de ces diverses dispositions.

Les « Observateurs » étant des officiers de l'Armée, de la Marine ou de l'Aéronautique, les industriels ont ainsi toutes garanties sur l'observation de leurs secrets en même temps que l'Administration dispose du moyen de réunir tous les renseignements utiles à la préparation de la mise en œuvre des moyens de production.

LES INVENTIONS.

Une catégorie de ressources, si l'on peut dire, des plus intéressantes pour la défense nationale est constituée par les inventions susceptibles d'être appliquées en temps de guerre dans les domaines techniques ou militaires. La loi du 12 avril 1916 avait réglementé le régime des inventions pendant la guerre d'une manière trop rigoureuse pour pouvoir être appliquée en temps de paix. Il serait cependant utile que, dès le temps de paix, la possession de toutes les inventions intéressant la défense nationale soit assurée à l'Etat d'une manière respectant cependant les droits des particuliers. Le projet de loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre instituait à cet égard un régime intéressant des inventions. L'article 16 posait les principes suivants :

« a) Droit pour l'Etat d'exproprier une invention intéressant la défense nationale sous réserve que la déclaration d'utilité publique soit prononcée par décret en Conseil d'Etat.

» b) Droit de l'inventeur à une indemnité forfaitaire.

» c) Détermination de cette indemnité par un tribunal d'exception, les tribunaux de droit commun ne pouvant jouer dans cette circonstance, le secret de l'inventeur devant être conservé.

» d) Droit de l'inventeur à être remis en possession

de son invention au moment où cette dernière n'intéressera plus la défense nationale.

» e) Application de la loi sur l'espionnage à toute personne ayant divulgué les dispositions d'un brevet ainsi retenu par l'Etat. »

Nous avons cité cette disposition relative aux inventions ; elle nous paraît en effet tenir à la fois compte des intérêts des inventeurs dans une mesure suffisante pour ne pas tarir la source des découvertes intéressant la défense nationale et assurer à l'Etat d'une façon sûre la possibilité d'utiliser pour son compte les inventions et de s'opposer à leur divulgation dans le domaine public.

Cet article ne fut pas discuté devant la Chambre, une loi sur le régime des inventions étant alors pendante devant la Chambre.

CONCLUSIONS.

Telles sont les principales questions que pose l'utilisation des ressources nationales en temps de guerre.

Certains esprits craignent qu'une organisation économique à caractère socialiste ne soit dangereuse d'abord pour le rendement des fabrications de guerre, ensuite pour l'avenir des industries. Une telle organisation sociale est cependant imposée pour la durée de la guerre par ce fait que les besoins de l'Etat augmentant démesurément viennent réduire au second plan les besoins individuels. Ainsi, à une économie du temps de paix logiquement basée sur l'action individuelle, tempérée par l'intervention de l'Etat dans les cas assez rares où elle s'impose, doit succéder une économie à la base de laquelle se trouve la satisfaction des besoins de l'Etat. Seulement nous croyons avoir montré que l'Etat n'a pas besoin, pour diriger toute la production et pour en utiliser les résultats, de recourir à une économie non seulement à caractère, mais encore à forme collectiviste. Nous avons vu que les forces économiques normales

dans les circonstances d'une guerre industrielle tendent à réduire pour toutes les entreprises déjà installées le prix de vente au niveau des prix de revient et qu'elles n'obligent l'Etat qu'à payer les capitaux neufs au prix courant du marché. Quels résultats meilleurs pourrait-on espérer en généralisant l'exploitation des entreprises par l'Etat ?

Aussi pensons-nous que c'est dans le perfectionnement des services chargés de passer les accords amiables que l'Etat doit trouver le moyen d'éviter le retour des abus qui se sont produits dans la dernière guerre. La mobilisation économique, si elle est bien préparée et bien exécutée par des services au courant des conditions économiques de guerre, ne doit recourir qu'exceptionnellement à cette méthode de contrainte et de menace qu'est la réquisition des moyens de production.

CHAPITRE V

LA MOBILISATION INDUSTRIELLE

La mobilisation industrielle est l'opération par laquelle s'organisent les moyens de production nationaux en vue de satisfaire aux besoins de la nation en temps de guerre, parmi lesquels on a l'habitude de distinguer les besoins des forces armées, les besoins généraux du pays et les besoins essentiels de la population civile. Si le terme de « mobilisation économique » appliqué à l'adaptation de l'activité économique générale de la nation à son rôle du temps de guerre peut paraître un peu prétentieux, celui de « mobilisation industrielle » se justifie parfaitement. L'industrie subit en effet en temps de guerre une véritable mobilisation du fait que la plus grande fraction des établissements travaillent alors pour la défense nationale et doivent, de ce fait, s'adapter à des modifications considérables de leur genre d'activité. Ces modifications sont les unes d'ordre technique, les productions de matériel de guerre étant souvent très différentes de celles du temps de paix ; les autres d'ordre économique, la direction générale de la production devenant nécessairement du domaine de l'Etat. En effet, les diverses industries ne produisant plus que pour satisfaire des besoins d'Etat dont l'évaluation appartient aux chefs qui ont la responsabilité de la conduite de la guerre ne présentent plus entre elles les mêmes rapports qu'avait établis en temps normal, le mécanisme de la direction de l'activité par l'effet des prix. Leurs réactions réciproques ne peuvent plus s'équilibrer que grâce à une

direction générale de l'industrie par une unique autorité : celle de l'Etat.

Au contraire des productions agricoles, lesquelles sont à peu près indépendantes les unes des autres au point de vue technique — tout au moins au delà de l'échelon régional — les productions industrielles sont tributaires les unes des autres par suite de la très grande division du travail qui s'est effectuée entre les diverses entreprises. Les moyens de production et les matières premières de chaque industrie figurent en effet parmi les produits d'un certain nombre d'autres industries. La production de chaque branche industrielle n'est donc pas déterminée seulement — comme c'est sensiblement le cas pour les denrées agricoles — par la somme des diverses quantités dont on a besoin en vue d'une utilisation directe, mais par la somme de celles-ci et des quantités dont on a besoin à titre de moyens de production d'autres groupes de produits, utilisés à leur tour soit directement pour la satisfaction des besoins des hommes, soit comme moyens de production dans d'autres branches de l'activité productrice. On retrouve ainsi la distinction classique en économie politique entre les biens directs et les biens indirects. Les premiers s'échangent en raison de ce que les économistes mathématiciens appellent leur ophélimité, les autres à raison de leur aptitude à produire des biens directs. Lorsqu'on cherche à établir les équations de l'équilibre économique, les mêmes équations ne sont pas applicables à ces deux catégories de biens. Pareto fut ainsi amené à écrire deux sortes de relations¹ : les équations d'échange s'appliquant aux biens directs ; les équations de production s'appliquant aux biens indirects. Dans un état déterminé de l'industrie et des besoins, les équations qui donneraient la solution du problème de la détermination des quantités à produire par chaque industrie s'obtiendraient en écrivant que pour chaque catégorie d'objets la production

1. Pareto : *Manuel d'Economie Politique et Divisia, Economie Rationnelle.*

totale doit être égale à la somme des quantités nécessaires à satisfaire les besoins directs de cet objet et des quantités de cet objet nécessaires à assurer la production de tous les autres.

Comme l'état des moyens de production se modifie constamment, comme de plus les besoins directs sont essentiellement variables et élastiques, le problème est bien plus complexe encore. C'est cette complexité qui rejette dans le domaine de l'utopie les solutions proposées par les apôtres d'organisations plus ou moins socialistes de la société dans lesquelles le développement de l'activité productrice serait entièrement réglé et dirigé par l'Etat. En temps de guerre cependant, où la direction de l'activité industrielle par l'Etat s'impose pour des raisons que nous avons déjà vues, absolument étrangères d'ailleurs à l'économie politique, où, d'autre part, les extensions de l'industrie ne se feront que dans des branches particulières et ne seront guidées que par des considérations de défense nationale, le problème de l'industrie se pose en première approximation comme nous l'avons indiqué ci-dessus. En pratique, ce problème même ainsi simplifié reste extrêmement complexe et sa solution fort difficile.

C'est aux chefs responsables qu'il appartiendra en temps de guerre de fixer la donnée la plus importante : la grandeur des besoins directs de la défense nationale, les autres données dépendant de la technique et de la situation des moyens de production. L'Etat distribuera alors les tâches entre les usines et leur affectera à chacune les moyens et les matières nécessaires qu'il fera produire par les autres. Devenu le chef d'un immense atelier constitué par l'ensemble de l'industrie nationale, il voit se poser des problèmes qu'il n'est pas accoutumé à résoudre : organisation des services administratifs chargés de diriger la production ; répartition des tâches entre ateliers et établissements ; création de nouveaux moyens de production ; recrutement et affectation de main-d'œuvre ; ravitaillement en matières premières ; fourniture d'énergie.

Il faut noter que la mobilisation industrielle a fait l'objet de l'expérience de la dernière guerre. De 1914 à 1918, l'industrie française avait été progressivement mise en état de fournir les énormes quantités de matériel et de munitions consommées par la bataille. On trouve donc dans son histoire de guerre des enseignements nombreux et profitables. Par contre, la préparation de la mobilisation industrielle n'a jamais encore eu l'occasion d'être expérimentée. Comme il importe que le passage sur pied de guerre se fasse dans les délais les plus rapides, et qu'il est indispensable de préparer soigneusement les opérations de mobilisation de l'industrie, c'est de toutes pièces que les nations soucieuses de leur sécurité doivent élaborer leur plan de mobilisation industrielle et en étudier l'application.

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.

Nous avons vu qu'en ce qui concerne les matières premières, la logique conduit à confier à un ministère unique la réunion d'une marchandise déterminée, à charge d'en être le fournisseur des autres ministères dont les services utilisent cette marchandise. La réunion des matières premières s'opère le plus souvent auprès de producteurs qui ne peuvent fournir que certaines matières déterminées, leurs moyens de production n'étant ni modifiables ni interchangeable. Au contraire, les moyens industriels de transformation sont souvent interchangeables et doivent recevoir en temps de guerre des modifications importantes dans leur exploitation. Aussi est-il beaucoup plus difficile de répartir entre différents services les responsabilités de la mobilisation des diverses industries de transformation, que de répartir les responsabilités de la réunion des diverses matières premières. Il semble que la logique porte à considérer les diverses entreprises industrielles comme formant par leur réunion une seule grande usine dont la direction serait con-

fiée à un ministre unique et spécialisé, chargé d'opérer les fabrications nécessaires pour le compte des divers ministères dont les services mettent en œuvre des produits industriels. Cette conception se trouve, jusqu'à un certain point, justifiée par l'expérience, l'extension croissante de l'activité du Ministère de l'Armement jusqu'aux derniers jours de la guerre montrant tout au moins qu'elle était en faveur à cette époque. La compétence du Ministère de l'Armement s'étendait alors à une grande partie de l'industrie. Il concentrait, en effet, non seulement les fabrications de matériel de guerre et de munitions dont étaient primitivement chargés les services de l'Artillerie, mais encore les achats de matériel pour le compte d'autres services militaires et les commandes de tout ce qui était d'usage commun à plusieurs services, à l'exception des charbons, essences, cuirs, et bois autres que les bois durs. Le Ministère de la Guerre avait bien gardé la charge de la fabrication des matériels de transmission et de défense passive (direction du génie) et du matériel médical (direction de l'intendance) ; la Marine conservait bien la charge de ses fabrications que ses besoins ne rendaient d'ailleurs pas considérables, ce qui lui permettait de travailler dans ses ateliers pour le compte de la guerre ; cependant, le Ministère de l'Armement réunissait dans sa compétence les fabrications des armes et des munitions et de la plupart des matériels de guerre ; il jouait, en outre, le rôle d'arbitre entre les services qui se faisaient concurrence par leurs commandes.

On pourrait concevoir éventuellement — cette thèse a été soutenue — la création d'un nouveau Ministère de l'Armement dont les attributions, encore plus larges, s'étendraient à toute l'industrie : Ce ministère serait chargé de diriger les fabrications de guerre proprement dites : matériels de guerre, armes, munitions, poudres et explosifs, agressifs de guerre, véhicules de guerre, véhicules automobiles, aéronefs, matériels de défense passive, matériel de transmission, matériel médical, etc.

Il entreprendrait, pour le compte du Ministère de la Marine les constructions navales, pour le compte du Ministère de l'Air les fabrications aéronautiques, pour le Ministère chargé des transports la fabrication du matériel de chemin de fer, pour le Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement la production de l'outillage agricole et des engrais chimiques, etc.

Bien entendu ces considérables attributions ne sauraient comprendre les travaux faisant partie de l'emploi du matériel : réparations ou petites fabrications de matériels dans les parcs des armées, réparations et aménagements dans les arsenaux de la marine, réparations des bâtiments en service sur mer, réparations des matériels de l'aéronautique dans les ateliers de ses formations militaires. L'organisation de ces travaux doit en effet rester sous l'autorité des commandants des forces armées, terrestres, aériennes ou navales, responsables de l'exploitation des matériels qui leur sont confiés.

Cette solution groupe, en somme, sous l'autorité d'un seul ministre et sous l'action d'une seule administration l'activité de toute l'industrie nationale. Les avantages d'une telle organisation dans laquelle aucun double emploi n'est à craindre et dans laquelle est évitée cette concurrence entre services qui a souvent eu de si fâcheuses conséquences pendant la guerre sautent aux yeux. Malheureusement sautent aux yeux également les inconvénients d'une aussi vaste centralisation réalisée dans les premiers jours d'une guerre.

D'abord l'extension du domaine d'activité d'un pareil organisme en rendrait le fonctionnement lourd et pénible. Les divers services des trop gros ministères ne peuvent en effet recevoir d'une manière satisfaisante l'impulsion du chef. Leur collaboration est difficile à régler et l'expérience montre qu'il tend à se rétablir des cloisonnements intérieurs qui font perdre à l'ensemble le bénéfice d'une unité qui n'est plus qu'apparente. De plus, l'organisation initiale et la mise en marche d'un tel ministère n'irait pas sans d'inextricables difficultés. Le

personnel et même des services entiers devraient être prélevés dans les ministères du temps de paix et le nouveau ministère ne présenterait que très longtemps après sa formation les caractères d'homogénéité, d'esprit de corps, de tradition qui font la valeur des grandes administrations. Il faut ici se souvenir que, dans toute organisation administrative du temps de guerre, un des facteurs du succès les plus importants est le passage du pied de paix sur le pied de guerre et la réduction au minimum du temps mort pendant lequel la mise en route des services leur enlève toute efficacité. Les administrations comme les usines ont besoin, pour atteindre leur rendement de régime, d'un certain « délai de démarrage » qu'il importe de réduire au minimum.

A coup sûr, un bouleversement administratif qui tendrait à créer un organisme nouveau et géant aux dépens des anciens ne saurait constituer un élément favorable à ce résultat, tout au moins dans l'état actuel de notre organisation. Il faudrait, pour pouvoir envisager cette solution, qu'il existe déjà au temps de paix un ministère des fabrications de guerre réunissant les fonctions des services constructeurs des différents ministères du temps de paix et qui disposerait des moyens de préparer sa mobilisation. Alors seulement pourrait-on attendre, en cas de guerre, d'un organe centralisateur aussi important des résultats intéressants dans des délais raisonnables.

En l'état actuel de notre organisation administrative, n'est-il pas préférable de considérer l'industrie française non pas comme un seul atelier, mais comme plusieurs grands ateliers dont chacun serait exploité par un ministère en vue des productions qui lui sont nécessaires. Les ministères auraient, dans cette conception, chacun la charge de mobiliser et de diriger les industries qui l'intéressent. Il suffirait alors d'un organe centralisateur pour régler les questions communes par nature aux divers services : main-d'œuvre, matières premières, énergie, produits finis d'usage commun. Cet organe centrali-

sateur, qui pourrait d'ailleurs varier suivant la question commune à trancher, serait l'un des ministères spécialement désigné : Ministère du Travail pour la main-d'œuvre, Ministère des Travaux publics pour l'énergie électrique et les transports, Ministère fournisseur pour chacune des matières premières, Ministère principal utilisateur pour chaque produit fini d'usage commun. Chaque ministère pourrait alors diriger les fabrications qui lui sont particulières et pour lesquelles il possède une compétence que lui valent ses occupations du temps de paix. Les usines seraient réparties entre les divers ministères suivant leurs besoins, sous le contrôle du gouvernement disposant comme organe d'information du Conseil supérieur de la Défense nationale. La spécialisation croissante de l'industrie ainsi que sa concentration rendraient aisée cette répartition. Si d'ailleurs certains grands établissements devaient mettre leurs énormes moyens au service de ministères différents, l'organisation intérieure de ces établissements permettrait très facilement cette division.

En somme, cette méthode aurait pour avantage de mettre en œuvre une organisation qui se déduirait sans bouleversement de celle du temps de paix. Les divers services étendraient simplement leurs attributions et pourraient se mettre à leur nouveau travail sans que des changements de méthode viennent diminuer leur rendement. Elle se heurte cependant à une double objection : d'abord on risquerait d'établir un certain nombre de doubles emplois coûteux et de susciter entre divers ministères les concurrences fâcheuses qui ont été l'origine de tant d'abus pendant la guerre. Ensuite, certains ministères, qui ne jouent en temps de paix au point de vue industriel qu'un rôle négligeable, ne disposent pas de l'organisation technique et du personnel nécessaires pour se charger d'assurer leurs propres fabrications. Si les Ministères de la Guerre, de la Marine, de l'Air, des Postes et Télégraphes, des Travaux publics sont susceptibles de jouer un rôle industriel, ceux de la Marine

marchande, du Commerce, de l'Agriculture ne sont pas outillés pour les imiter. Aussi est-il logique d'adopter la solution intermédiaire proposée par le projet de loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre dont l'article 33 était ainsi rédigé :

« En temps de guerre, la fabrication et la répartition des produits industriels finis d'emploi commun à plusieurs ministères sont centralisées et placées sous la responsabilité d'un ministre unique.

» Ce même ministre peut être appelé à assurer la fabrication de produits industriels finis spécialisés pour le service d'un seul département ministériel, quand celui-ci n'est pas en mesure d'y pourvoir avec avantage. »

Dans cette conception, les produits industriels sont classés en trois catégories au point de vue de la responsabilité de la fourniture : les produits finis d'usage commun à plusieurs ministères, dont la fabrication et la répartition sont confiées à un ministre unique, en fait le principal utilisateur ; les produits finis d'usage spécial à un seul ministère disposant des moyens nécessaires pour en diriger la fabrication, qui lui est confiée ; enfin les produits finis d'usage spécial à un ministère non industriel, dont la fabrication est confiée à un ministère compétent.

On s'aperçoit d'ailleurs, si l'on classe les besoins des divers services en temps de guerre, que les industries qui présentent l'unité de consommateur sont extrêmement peu nombreuses et se réduisent pratiquement aux constructions aéronautiques et navales. Presque toutes les autres branches industrielles ont plusieurs consommateurs parmi lesquels figure le plus souvent d'ailleurs pour la partie essentielle, le Ministère de la Guerre, ministère particulièrement bien outillé pour résoudre les questions techniques. Aussi est-ce ce ministère ou un démembrement de ce ministère (Ministère de l'Armement ou des fabrications de guerre) qui est logiquement appelé à remplir en temps de guerre le rôle de minis-

tère coordonnateur chargé de la fabrication et de la répartition des produits finis d'usage commun et des produits finis d'usage spécial intéressant des ministères dénués d'aptitude industrielle.

Ce ministère coordonnateur serait assisté pour chaque branche industrielle d'un Comité consultatif (prévu par l'article 30 du projet de loi) dans lequel seraient représentés les industriels privés d'une part, et d'autre part les ministères fournisseurs et utilisateurs. Ce Comité serait l'auxiliaire du ministre coordonnateur, en tout ce qui concerne la fabrication et la répartition des ressources. Cette solution, qui est celle du bon sens, concilie, on le voit, les exigences de la centralisation industrielle et celles de la souplesse de l'organisation administrative. D'ailleurs, son principal avantage est de permettre en temps de paix la préparation de la mobilisation dans des conditions convenables, chaque ministère étant alors intéressé à organiser les bases des services dont il serait appelé à diriger l'activité. En cette matière comme en bien d'autres, les résultats obtenus dépendent autant du soin qui sera accordé à la préparation et de la compétence et de la conscience des fonctionnaires chargés de la mobilisation industrielle que de l'organisation elle-même.

Le principe posé par l'article 33 du projet de loi, qui fut voté sans modification par la Chambre, puis par le Sénat, peut être considéré comme ayant reçu l'approbation du Parlement et comme devant éventuellement être à la base d'une nouvelle mobilisation de l'industrie française.

LA DIRECTION DE L'ACTIVITÉ PRODUCTRICE.

Nous avons vu que la donnée fondamentale du problème de la direction par l'Etat de l'activité industrielle est la détermination des besoins en produits finis directement utilisables soit par les armées, soit par les services

publics, soit par la population. Ces besoins sont couramment qualifiés de directs, par opposition à ceux des industries de production qui sont qualifiés de dérivés. La détermination des besoins directs est extrêmement simple en théorie; en pratique, il n'en est pas de même : les besoins des forces armées sont calculés d'après les plans des états-majors responsables des opérations ; ils sont en temps de guerre basés sur une situation présente. En temps de paix, en vue de la préparation de la mobilisation, ils ne peuvent être évalués qu'en faisant sur les conditions des combats futurs des hypothèses toujours sujettes à erreur ; ils sont en somme déduits des besoins ressentis pendant la dernière guerre et des consommations correspondantes majorées d'un coefficient déterminé d'après les progrès apportés aux moyens de combat depuis l'armistice. Nous donnons ci-dessous¹, à titre documentaire, quelques chiffres concernant les fabrications françaises du temps de guerre et qui illustrent l'importance des besoins des forces armées.

	Production maximum par jour	Production totale	Poids total (tonnes)
Obus de 75	226.000	208.412.600	
Obus de 155	51.780	31.749.800	
Cartouches d'infanterie	7.000.000	6.300.000.000	
Fusils et mousquetons	3.800	2.375.000	
Fusils mitrailleurs		225.000	
Mitrailleuses		87.000	
Canons de 75	60	17.339	
Pièces d'artillerie lourde		6.722	
Chars d'assaut		5.300	
Moteurs d'aviation	140	90.000	
Matières asphyxiantes			50.000

Les besoins généraux du pays (besoins des services publics, des transports, entretien de l'outillage national, etc...) peuvent être connus avec une approximation assez

1. Chiffres tirés d'une conférence du général Delavallée, de l'Ecole supérieure technique de l'artillerie.

honnête en se basant sur les besoins du temps de paix affectés d'un coefficient calculé d'après les modifications que la guerre semble devoir faire subir aux besoins normaux et d'après l'expérience de la guerre de 1914. Certains matériels seront en effet soumis à une exploitation intensive qui en leur causant une fatigue inaccoutumée obligera à des réparations et à des renouvellements plus fréquents. Par contre certains services moins urgents pourront être négligés et certaines améliorations remises à plus tard. Quoi qu'il en soit les divers services administratifs peuvent, dès le temps de paix, déterminer, au moins en première approximation, les chiffres de leurs besoins du temps de guerre. Enfin les besoins de la population civile — tout au moins les besoins essentiels — peuvent être déterminés d'après les chiffres des consommations du temps de paix, affectés d'un coefficient de restriction basé sur les expériences de guerre dans les divers pays.

Ainsi peut-on obtenir — de manière assez précise en temps de guerre, approximativement en temps de paix — le premier élément du problème : la somme des besoins directs de chaque produit. Il est alors théoriquement possible d'en déduire la somme totale des besoins — directs ou dérivés — de chaque produit et la répartition des commandes à effectuer aux ateliers.

Nous avons déjà vu que chaque fabrication nécessite la fourniture à l'usine qui d'entreprend des matériels, outillages, moyens de transport, produits demi-finis, matières premières, énergie nécessaire, qui constituent ce que nous avons appelé ses besoins dérivés. Chaque produit terminé est l'aboutissant d'une ou plusieurs chaînes dont le point de départ se trouve à la production des matières premières et dont les différents éléments sont constitués par les stades par lesquels passe le produit dans les diverses usines qu'il traverse au cours de son élaboration. Ainsi, la fabrication d'un obus explosif en acier de 75 mm. est le résultat de plusieurs chaî-

nes, celle qui aboutit au corps d'obus vide, celle qui aboutit à l'explosif pour ne citer que les principales, en dehors de celles de la gaine relais, de l'explosif d'amorçage, de la fusée, des vernis, de la peinture, etc..., chacune de ces branches se ramifiant en cours de route pour remonter aux diverses matières premières de la fabrication : Le schéma ci-après (fig. 1) représente, très simplifiées, les chaînes aboutissant à l'atelier de chargement d'où sort l'obus de 75 (fabrication du corps d'obus par forgeage et usinage, chargement en mélinite obtenue par nitration du phénol, préparé à partir de la benzine). Chaque usine représentée par un des sommets demande pour fournir le sommet suivant à être approvisionnée des matières ou produits représentés au som-

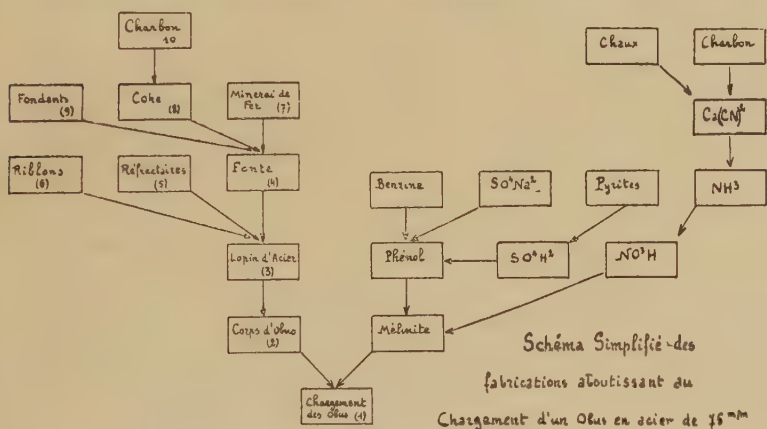


FIG. 1.

met précédent. Encore demande-t-elle en plus à être fournie d'un grand nombre d'éléments qui, pour être moins apparents, n'en sont pas moins indispensables : combustibles, énergie électrique, moyens de manutention, produits d'entretien divers, outillages de laboratoires, vérificateurs, etc...

On conçoit que les chaînes correspondant aux divers produits finis, s'enchevêtrent dans un schéma d'une complexité considérable, la plupart des sommets étant com-

muns à un grand nombre de chaînes. A chaque nœud s'ajoutent les quantités de tous les objets concourant à l'obtention définitive des produits nécessaires à la satisfaction des besoins directs. La plupart des produits finis figurent d'ailleurs comme intermédiaires dans la fabrication d'autres produits.

Or, si l'on considère un seul produit fini, comme l'obus de 75 en acier chargé de mélinite, et les chaînes qui y aboutissent, on voit que les quantités de chaque produit intermédiaire finalement nécessaires ne pourront être déterminées avec quelque précision que lorsque les plans de fabrication auront été successivement établis par toutes les usines intéressées en remontant les chaînes de fabrication jusqu'à leurs origines. Lorsque le même travail aura été fait pour tous les produits finis correspondant à des besoins directs, il sera possible de connaître la quantité totale nécessaire de chaque produit fini, de chaque produit intermédiaire et de chaque matière première. La quantité totale de chaque produit fini ayant varié au cours de cette opération, il est obligatoire de procéder à une seconde approximation en remplaçant la quantité admise dans le premier calcul par la quantité déduite de ce calcul. Rien n'empêcherait théoriquement d'approcher de plus en plus près du résultat exact en multipliant les approximations. Cette méthode serait cependant illusoire car de pareilles prévisions ne comportent nécessairement qu'une précision relative et de plus les délais que demandent de telles études sont tels que les données du problème — besoins directs et procédés techniques — peuvent se modifier entre temps. Cette méthode suppose d'ailleurs préalablement résolue la question de la répartition des usines entre les diverses fabrications et de la connaissance du rendement de chacune de ces usines. Or si le rendement des usines qui doivent subir des transformations est mal connu, la répartition ne peut être faite que lorsque le problème des quantités de chaque élément à produire est résolu, au moins en première approximation.

On peut trouver cette première approximation assez rapidement en se basant sur les conditions moyennes de production dans l'état actuel de la technique. On sait par exemple de quelles quantités de benzine, d'acide sulfurique, de pyrites, de phénol, d'ammoniac, de nitrates, de cyanamide calcique, etc..., il faut disposer en moyenne pour fabriquer une tonne de mélinite employée à charger nos obus de 75. On connaît ainsi approximativement les besoins de chacune des usines qui produisent ces matières. On peut donc dresser, en face du nombre d'obus à charger, la liste des quantités approximatives de matières et de produits finis nécessaires au chargement de ces obus. Si le même calcul est fait pour tous les besoins directs, on obtient facilement la quantité totale nécessaire de chaque produit et de chaque matière. Ce calcul n'est bien entendu qu'approximatif, mais permet de résoudre le premier problème préalable à la solution du problème complet : la répartition des commandes entre les usines. Une fois ce point acquis, il sera possible de faire procéder par chacune des usines au travail d'évaluation de ses besoins dérivés et d'entreprendre la méthode d'approximations successives indiquée plus haut. On peut d'ailleurs dès ce stade de la solution du problème se rendre compte de la possibilité ou de l'impossibilité certaine de satisfaire certains besoins du temps de guerre par l'utilisation des seules ressources nationales. Dès ce moment, les services chargés de préparer la mobilisation, sont en mesure de prévoir les extensions des moyens de production quand ils sont possibles et de suggérer aux services des compressions de leurs besoins s'il semble sans espoir d'en assurer la satisfaction. Ils peuvent aussi orienter les recherches vers la détermination de produits de remplacements, et fixer en première approximation les stocks à prévoir de produits demi-finis et de matières premières.

La seconde approximation consiste à faire exécuter par chacun des fournisseurs les projets de fabrication

correspondant à leur activité du temps de guerre. Ceci fait, on peut retoucher les éléments de la première étude, en tenant compte des prévisions précises des bureaux de fabrication, et en multipliant pour celles des industries qui n'ont pas encore établi leurs projets de fabrication les chiffres précédemment admis par un coefficient égal à l'augmentation relative des besoins de l'échelon inférieur. Cette seconde approximation conduit à retoucher la répartition des tâches entre les usines et les quantités de produits à fournir initialement affectées à chacune d'elles. Une autre raison de modifier ces quantités provient des variations qui ont pu entre temps se produire dans l'évaluation des besoins directs. Ainsi le problème ne sera jamais définitivement résolu. Si cependant sa solution est organisée méthodiquement, les résultats obtenus doivent pouvoir être constamment adaptés avec un retard assez peu considérable sur les modifications des besoins et des procédés techniques.

En réalité, cette méthode ne peut permettre de déterminer avec rigueur dès le temps de paix quelle sera en temps de guerre l'activité de chaque usine du territoire. Elle doit cependant permettre de mobiliser celles d'entre elles qui doivent avant la guerre préparer leur mobilisation sous peine de ne rendre des services qu'au bout de délais extrêmement longs et prohibitifs, comme les industries de guerre proprement dites qui ne présentent en temps normal qu'une très faible extension et qui ne doivent lancer leurs fabrications qu'à la mobilisation. La répartition des tâches entre les usines, et l'affectation à ces usines de commandes éventuelles à effectuer à la mobilisation, permettra à celles qui nécessitent des modifications d'entreprendre les études préalables indispensables à un démarrage rapide.

Dans ce problème de l'affectation des usines, il est nécessaire de tenir compte d'un élément fort important : leur situation au point de vue vulnérabilité. D'abord l'incertitude des combats est telle qu'il serait audacieux

de compter sur les établissements que leur proximité des frontières rendrait susceptibles de tomber aux mains de l'ennemi ou tout au moins d'être exposés aux effets du feu de son artillerie lourde. Non seulement les dispositifs militaires et l'équipement des frontières doivent prévoir la mise à l'abri des régions industrielles capitales pour la défense nationale, mais les mesures de mobilisation doivent envisager le repliement en cas de danger des moyens de production et du personnel qu'il serait possible d'évacuer vers l'intérieur. Ces repliements ne sont pas d'ailleurs sans poser de graves problèmes de transport ou de ravitaillement à un moment où les énormes transports de la mobilisation et de la concentration surchargent les réseaux ferroviaires et routiers. Aussi doivent-ils être préparés d'avance et prêts à être exécutés en cas de besoin.

Ensuite il faut penser à la vulnérabilité des établissements par l'aéronautique ennemie dont le rayon d'action devient tel qu'aucun point du territoire n'est certain d'échapper à ses attaques. Les agglomérations industrielles sont particulièrement sensibles aux attaques aériennes menées avec des moyens modernes et puissants. Il existe deux procédés de défense contre ces attaques : ou bien les combattre par les moyens militaires (aviation de chasse, artillerie anti-aérienne, etc...), ou bien chercher à leur échapper en réalisant la dispersion et le camouflage des objectifs et en les établissant autant que possible à des distances suffisantes des bases de l'ennemi pour l'obliger à des raids pénibles et dangereux avant de les atteindre. C'est pourquoi il est intéressant de favoriser l'installation d'industries vitales en temps de guerre et qui exigent des outillages très spéciaux et très onéreux et du personnel très spécialisé comme la mécanique de précision et l'optique, dans des régions suffisamment éloignées des théâtres d'opérations vraisemblables et dans des endroits peu favorables aux attaques aériennes. Ce résultat doit être d'autant plus facile

ment obtenu que ces industries, même en temps de paix, doivent une grande part de leur activité aux commandes de l'Etat. Il serait trop coûteux de vouloir en temps de paix établir l'industrie d'une manière générale sur des considérations autres que les considérations économiques d'obtention du prix de revient minimum à laquelle la situation dans les grandes agglomérations ou dans les régions productrices de matières premières est souvent favorable. Il est cependant à souhaiter que celles des usines qui sont appelées à jouer en temps de guerre un rôle capital, parce qu'elles correspondent à des besoins très urgents et parce qu'elles sont peu nombreuses, soient situées dans des endroits protégés et soient défendues. A ce point de vue — comme pour la plupart des mesures de préparation à la mobilisation — les pays où l'Etat exerce une véritable dictature ou tout au moins dispose d'une grosse autorité en matière industrielle sont considérablement favorisés. Signalons à ce sujet un arrêté récent des ministres de la Guerre, de la Marine et de l'Air, ayant pour but de décongestionner la région parisienne par l'exclusion, des listes de fournisseurs de leur ministère, des industriels entreprenant dans cette région la construction de nouvelles installations. Cet arrêté est ainsi conçu :

Article unique. — Pour les fournitures qui ne sont pas acquises par voie d'adjudication publique, aucune inscription nouvelle sur les listes des fournisseurs des départements de la guerre, de la marine et de l'air ne sera plus accordée, sauf nécessité impérieuse, pour les usines ou installations dont la construction ou le changement de production seront entrepris ou effectués postérieurement à la date du présent arrêté, dans les limites de la région parisienne, telles qu'elles sont définies par l'article 2 de la loi du 14 mai 1932, portant aménagement de ladite région.

L'acquisition d'une installation abandonnée par une

entreprise qui aurait changé le siège de son activité sera assimilée à la construction d'un nouvel établissement. »

Il deviendrait peut-être en cas de guerre obligatoire de procéder à des déplacements de centres industriels trop exposés. Ces déplacements poseraient outre des problèmes techniques très difficiles, des problèmes de ravitaillement et de logement du personnel déplacé qui ne pourraient être résolus que par l'autorité et que nous retrouverons dans l'étude du ravitaillement.

Toutes ces questions sont particulièrement angoissantes pour la France qui possède sur ses frontières Nord et Nord-Est la majeure partie de ses industries minières et métallurgiques, et sur sa frontière Sud-Est une partie importante de ses industries électriques et chimiques. Le problème est encore plus grave pour de petits pays comme la Belgique dont tout le territoire se trouve exposé aux atteintes de l'ennemi. A ce propos, citons la formule remarquable de confiance et de courage du lieutenant général Girons, directeur du Service de mobilisation de la Nation, dans un article paru dans la *Revue Belge des Sciences militaires*, qui, envisageant la faible profondeur du territoire belge, relativement aux conditions des combats modernes, et rappelant que lorsque des industriels français soucieux d'obtenir des commandes de guerre, proposent à l'administration de construire leurs nouvelles installations dans la région parisienne, ou leur conseille d'aller plutôt de l'autre côté de la Loire, conclut : « Mais il faut s'organiser avec l'espérance que la bataille des frontières nous sera favorable et se rappeler que bien des usines françaises situées à proximité du front stabilisé ont continué néanmoins à produire. »

INSTALLATION DE MOYENS DE PRODUCTION EN VUE DE LA GUERRE.

Il peut être indispensable d'installer des moyens de production, ou de développer les moyens de production existants, spécialement en vue de la guerre. Les besoins

de guerre nécessitent souvent en effet des investissements dont l'inutilité en temps de paix est évidente et qui par conséquent ne se réalisent pas par l'initiative de l'industrie privée. Sont dans une situation analogue de nombreuses industries susceptibles d'être créées sur le territoire national, mais au prix d'un coût de production très nettement supérieur au prix des marchandises importées des pays étrangers où les conditions de production sont plus favorables. L'Etat, une fois qu'est reconnue la nécessité, en vue de la guerre, d'instituer de telles industries peut recourir à plusieurs méthodes, aucune d'entre elles ne lui permettant de ne pas payer la différence entre le prix de revient et le prix de vente des produits si l'usine fonctionne, de payer l'intérêt des capitaux investis et les frais de leur entretien si elle chôme.

L'Etat peut tout d'abord créer une industrie d'Etat. Il monte alors des établissements qu'il ferme et qu'il se contente d'entretenir en attendant le moment de les utiliser. En général, il y a intérêt à ce que de tels établissements marchent au ralenti, un outillage qui ne fonctionne jamais finissant par se détériorer et par refuser de fonctionner au moment du besoin. Cette méthode est certainement la plus franche de toutes, la charge financière des moyens de production installés figurant ouvertement au budget de l'Etat. C'est ainsi que sont établis en France les établissements militaires de construction, les poudreries, les arsenaux, etc...

L'Etat peut encore accorder des subventions aux industriels privés qui dirigeraient leur activité vers les industries nécessaires, que ces subventions figurent ouvertement au budget de l'Etat ou qu'elles figurent dans les budgets spéciaux de quelque office national.

Il peut encore rendre viable une industrie en établissant sur les produits concurrents importés de l'étranger des droits de douane qui portent le prix du marché intérieur à un niveau rémunérateur pour la production nationale. Dans ce cas, ce sont les consommateurs qui

font les frais de l'opération, étant obligés de payer plus cher des marchandises qu'ils auraient pu se procurer à meilleur marché dans le cas de l'importation libre.

L'Etat peut enfin participer aux entreprises en qualité d'actionnaire et diriger ainsi les industries dans la voie qu'il désire leur voir emprunter, sauf à prendre à son compte sous une forme ou sous une autre les déficits d'exploitation s'il s'en présente. C'est sous cette forme, fort courante en Allemagne, que ce pays a pu donner à l'Etat une véritable autorité en matière industrielle. C'est ainsi que le Gouvernement allemand a après la guerre développé, à côté d'industries parfaitement viables comme la production et la distribution d'énergie électrique, d'autres industries dont l'extension ne correspondait évidemment pas aux nécessités économiques et dont la destination guerrière ne fait aucun doute, comme les industries de l'azote. On entend quelquefois dire que ce procédé ne coûte rien au budget car les bénéfices que l'Etat retire des bonnes affaires compensent les pertes des mauvaises. Ce raisonnement est enfantin, car la simple considération de l'intérêt économique voudrait qu'il abandonne les mauvaises affaires pour ne garder que les bonnes, et la perte subie par l'effet des mauvaises affaires mesure exactement l'effort financier que doit consentir la collectivité pour entretenir ou développer des industries que l'on estime nécessaires en vue du temps de guerre, mais qui en temps de paix produisent moins qu'elles ne coûtent.

Il peut être simplement nécessaire d'agrandir certaines installations ou d'y modifier ou accroître l'outillage que nécessite le démarrage des fabrications. L'Etat dispose à ce point de vue d'un puissant moyen d'action sur les industriels. Il peut en effet n'accorder de commandes de guerre qu'à ceux qui seront en mesure de les exécuter. Or nous avons vu que les industriels n'ont que la ressource d'exécuter des commandes de l'Etat en temps de guerre s'ils veulent éviter de fermer leurs portes. S'il

est nécessaire de faire subir aux outillages ou aux installations des modifications trop coûteuses pour que les industriels consentent à les exécuter, l'Etat peut toujours en prendre les frais à sa charge.

La loi du 1^{er} août 1930 prévoit la possibilité de conclure des accords spéciaux avec des industriels en vue d'assurer les moyens nécessaires à un démarrage rapide des fabrications de guerre à la mobilisation. Son article unique est ainsi conçu : « Les marchés ayant pour objet des fournitures faites en vue d'assurer à la mobilisation une production rapide des objets dont la fabrication nécessite, soit des études techniques préalables, soit la constitution ou la mise au point d'installations et d'outillages spéciaux, peuvent être passés pour une durée maximum de cinq ans, après avis conforme d'une commission instituée auprès de chaque département ministériel et dans laquelle le Président du Conseil et le Ministre du Budget sont représentés.

Les engagements pris relativement à la conservation et l'entretien des installations, outillages spéciaux et approvisionnements nécessaires à la production rapide à réaliser à la mobilisation peuvent, sous réserve de l'avis conforme de la dite commission, avoir une durée maximum de vingt ans. Ces engagements sont toujours résiliables à la volonté de l'Etat.

La loi de Finances fixe chaque année le montant maximum annuel, par département ministériel et par chapitre, du total des engagements qui peuvent être ainsi supportés par les exercices ultérieurs ».

L'Administration a donc les moyens — dans la limite des crédits inscrits au budget — de créer les outillages et installations et de faire procéder aux études techniques nécessaires pour permettre aux industriels de lancer leurs fabrications avec des délais aussi réduits que possible.

Nous avons vu jusqu'ici les principes d'après lesquels peut être réalisée — tout au moins avec une approxima-

tion suffisante — la répartition des tâches entre les usines, laquelle se traduit par l'établissement de commandes adressées dès le temps de paix aux industriels destinés à travailler pour la défense nationale. Il est intéressant de voir maintenant quels problèmes se posent à ces industriels et les difficultés qu'ils rencontrent dans l'établissement du plan et du journal de mobilisation de leurs établissements.

PROBLÈMES SPÉCIAUX AUX FABRICATIONS DE GUERRE.

DÉMARRAGE DES FABRICATIONS ET DÉLAIS.

La mobilisation des usines qui continueraient à assurer en temps de guerre leurs fabrications du temps de paix — certaines usines d'automobiles ou d'aéronautique par exemple — est relativement simple. Il suffit de déterminer ces usines et de leur assurer les moyens de continuer leur production. Si cette production doit être augmentée, les études préalables relatives au développement d'une fabrication bien connue sont faciles et la présence à l'usine d'une masse importante de personnel spécialisé facilite à la mobilisation le démarrage des fabrications accrues. Il n'en est pas de même pour les fabrications de guerre proprement dites. Peu d'établissements construisent en temps de paix du matériel de guerre; aussi faut-il faire appel à des ateliers dont l'activité normale est entièrement différente. Les fabrications que ces ateliers ont à entreprendre sont non seulement nouvelles pour eux, mais encore très délicates : la construction des matériels de guerre requiert en effet une précision dans l'exécution peu courante dans les travaux du temps de paix.

La grosse difficulté de la mobilisation de ces ateliers, consiste dans les délais qu'il faut leur consentir avant de leur voir atteindre leur production de régime, délais qui sont considérables et dont la durée étonne souvent les personnes peu averties des problèmes de fabrication.

Les fabrications peuvent se distinguer suivant la cadence de la production et corrélativement suivant les méthodes suivies. Les fabrications unitaires sont caractérisées par le fait que les matériels produits sont exécutés individuellement, leurs pièces constitutives étant exécutées elles aussi séparément et sans l'aide d'un outillage spécial et étant ensuite ajustées et montées dans les ensembles. Une pareille construction exclut bien entendu toute interchangeabilité des pièces constitutives. D'autre part de pareilles fabrications n'ont qu'un rendement assez faible et exigent des ouvriers de premier ordre. Par contre elles ne nécessitent aucune installation ni outillage spécial. En somme elles ne peuvent donner que des productions de régime insignifiantes; mais elles sont susceptibles de démarrer très rapidement.

Dès que le nombre des matériels à produire est suffisant pour justifier une organisation spéciale de la production et la construction d'un outillage spécial, on adopte les procédés de fabrication en série dont les principes sont aujourd'hui suffisamment connus de tous pour qu'il soit inutile de les exposer longuement. Ces procédés sont caractérisés par le fait que chaque élément du matériel est usiné à un très grand nombre d'exemplaires indépendamment des autres éléments du matériel, et à l'aide de machines spécialement organisées pour cet usinage, les matériels étant finalement montés avec les divers éléments ainsi obtenus. Une condition nécessaire de l'emploi de cette méthode est l'obtention de chacune des pièces avec une précision suffisante pour qu'elle puisse être montée dans un ensemble sans nécessiter aucun ajustage. L'interchangeabilité devient ici la règle et la caractéristique de ces fabrications en série est l'emploi constant au cours de la fabrication de vérificateurs, appareils de mesure de précision destinés à contrôler que les dimensions des pièces sont bien dans les tolérances indiquées par les tables de fabrication.

Ces procédés sont toujours appliqués pour la produc-

tion des matériels de guerre d'usage courant, l'interchangeabilité étant rendue indispensable par la nécessité de pouvoir remplacer rapidement, au voisinage même du champ de bataille, les pièces détériorées, et ces matériels étant presque toujours construits à un nombre d'exemplaires suffisant pour justifier les immobilisations constituées par les longues études préparatoires à l'organisation de la production et par les outillages et appareillages spéciaux à réaliser. Les fabrications en série permettent des rendements et des productions journalières considérables une fois qu'elles sont au point. Par contre elles nécessitent de longues études, une longue période d'organisation avant d'être mises en route, et même alors elles n'atteignent la production de régime qu'au bout d'un temps assez long pendant lequel l'absence de précautions spéciales les besoins les plus essentiels peuvent rester en souffrance. Ces longs délais constituent le gros écueil de la mobilisation industrielle; aussi allons-nous chercher quelles en sont les causes et quels sont les moyens de les supprimer ou tout au moins de les réduire.

Ces délais sont essentiellement variables suivant les fabrications à entreprendre, suivant qu'il s'agit d'une fabrication de corps d'obus qui ne demande que quelques opérations de forge, d'usinage et de traitements thermiques ou d'une fabrication de matériels essentiellement complexes et précis comme une arme automatique, une fusée détonateur ou un appareil d'optique. Cependant dans tous les cas de fabrication en série, les causes des longs délais de démarrage sont les mêmes et leur considération jette une clarté intéressante sur la question des fabrications au début d'une guerre.

L'organisation d'une fabrication en série exige d'une part, une préparation minutieuse de toutes les opérations à réaliser, d'autre part, la fabrication des appareils, outils, vérificateurs, etc... et enfin, l'installation des ateliers. La base d'une fabrication en série est constituée par le plan de fabrication établi en fonction des indica-

tions de tables de construction désignant toutes les caractéristiques du matériel à réaliser et en fonction de la production à atteindre et des possibilités de l'usine. Nous envisagerons le développement de la fabrication à partir du moment où, l'usine ayant reçu la commande d'une série de matériels, le bureau des fabrications de cette usine se met au travail et nous prendrons cet instant comme origine des temps. Le bureau des fabrications étudie les différents éléments à réaliser et pour chacun d'entre eux détermine les diverses opérations d'usinage et les traitements thermiques à entreprendre; conçoit les appareils à monter sur les machines ainsi que les outils et les vérificateurs correspondant à chacune des opérations; il calcule les temps nécessaires à chaque opération d'usinage en y comprenant le temps de montage et de démontage des pièces sur les machines; il étudie l'organisation des ateliers et les groupements de machines optima pour réaliser aisément les manutentions intérieures, la surveillance et le contrôle des pièces en fabrication et réduire au minimum les temps morts; il détermine les quantités de matières nécessaires pour entreprendre la fabrication et établit le montant des commandes à passer aux fournisseurs; enfin il exécute les nombreux dessins et devis correspondant aux opérations ci-dessus. On conçoit aisément quels délais demandent de pareilles études. Si l'on réfléchit que la fabrication d'une simple boîte de culasse de fusil mitrailleur comporte plus de deux cents opérations, chacune d'elles nécessitant une machine spéciale, un appareil spécial, des vérificateurs spéciaux, on voit quel travail de préparation exige le plan de fabrication d'un fusil mitrailleur entier. Le temps nécessaire à un bureau de fabrication bien organisé et bien entraîné pour établir un tel plan de fabrication se compte en mois. Pour une fabrication délicate comme celle du fusil mitrailleur, il n'est pas loin d'attendre douze mois, en temps de paix.

Une fois terminé le plan de fabrication, il faut mettre en construction les appareils, les vérificateurs et l'outillage du début de la mise en route. Ces travaux, dont la plupart exigent une très grande précision, demandent à l'atelier qui les exécute un temps assez long et nécessitent d'ailleurs des ouvriers qualifiés (ajusteurs, tourneurs et fraiseurs de précision...). Il faut en même temps entreprendre l'aménagement des ateliers (disposition des machines-outils, des engins de manutention, etc...). Ces modifications déjà fort longues dans les ateliers dont les machines sont toutes entraînées par un moteur individuel peuvent être encore plus longues au cas où l'organisation nécessite des modifications à apporter dans les transmissions mécaniques de mouvement. Quoi qu'il en soit, il faut compter sur un délai de quelques mois encore pour l'organisation matérielle de la fabrication. Les ateliers sont donc installés. Encore faut-il régler les machines et mettre au point la fabrication. Il faut, avant de mettre aux machines des manœuvres spécialisés, les faire essayer et mettre au point par des ouvriers qualifiés qui produisent un certain nombre de pièces et s'assurent qu'elles satisfont bien aux conditions de réception. Cette mise au point est absolument indispensable, car elle seule permet de se rendre compte des modifications à apporter à un plan de fabrication jusque-là entièrement conçu sur le papier. Tous ces réglages, vérifications, modifications demandent un temps de l'ordre de grandeur de quelques mois. Aussi peut-on admettre que pour une fabrication délicate de matériel de guerre, il se sera déroulé un temps de l'ordre de 12 à 18 mois avant que la fabrication puisse être véritablement mise en route. On a l'habitude de désigner ce délai sous le nom de « délai de mise en route. »

Arrivée à ce point, la fabrication va « démarrer ». Encore faudra-t-il compter un certain temps avant que la production escomptée soit atteinte. L'expérience montre en effet que la production de l'usine lorsqu'elle est

définitivement mise en route est loin d'atteindre dès le début le chiffre prévu par le plan. La production part en effet de zéro et croît progressivement pour atteindre la production de régime.

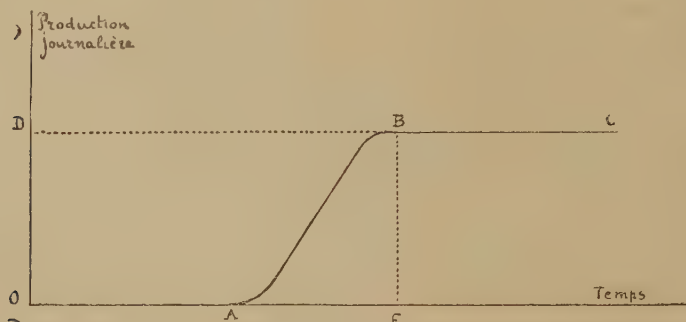


FIG. 2.

Cette nouvelle période, dite de « démarrage » correspond à l'accoutumance de l'atelier à sa fonction. Au début, les compagnons, peu habitués à leur machine n'ont qu'un rendement médiocre qui se traduit par un allongement des temps d'usinage et par un grand nombre de pièces hors tolérances à rebuter; des pannes, dérèglages, accidents de machines fréquents provoquent l'arrêt de toutes les opérations suivantes, le volant de pièces à transformer par une machine et provenant de l'opération précédente étant encore insuffisant pour alimenter cette machine pendant la durée de la réparation de la machine en panne. Toutes ces raisons font que l'atelier n'atteint sa production de régime qu'au bout d'un temps qui compte facilement six mois pour les opérations délicates.

Ainsi si l'on totalise les différents délais rencontrés, on voit que depuis que la commande a été mise à exécution jusqu'à l'obtention de la production prévue, il s'est écoulé un temps considérable qui pour une fabrication mécanique délicate est de l'ordre de grandeur de dix-huit mois à deux ans. Ce délai, représenté sur la figure (fig. 2) par la longueur OE est généralement désigné du nom

de « délai de démarrage ». Ce délai de démarrage peut être beaucoup plus court dans le cas de fabrications mécaniques simples. Il peut au contraire devenir beaucoup plus long dans le cas des fabrications demandent une très haute précision ou dans des fabrications comme la fonderie de pièces compliquées qui demandent souvent avant d'être au point des périodes de tâtonnements considérables.

Quoi qu'il en soit, il résulte des considérations précédentes qu'il s'écoule entre l'arrivée de la commande et l'obtention de la production de régime un délai de démarrage pendant lequel les besoins ne sont pas satisfaits par la production des usines de guerre et ne peuvent être satisfaits que par l'utilisation de stocks préalablement constitués. Si la production de régime est celle que l'état-major estime nécessaire pour alimenter la bataille, il est indispensable, ou bien d'accumuler dès le temps de paix des réserves égales à la totalité du déficit correspondant au délai de démarrage, ou bien de réduire le délai de démarrage. Les deux méthodes devront d'ailleurs dans presque tous les cas se compléter, car il est impossible, même dans les ateliers tout prêts à fonctionner, de réduire à zéro le délai de démarrage.

La réduction du délai de démarrage peut s'obtenir assez aisément par la réduction du délai de mise en route. Il est d'ailleurs possible de réaliser dès le temps de paix une partie des opérations qui imposent le délai de mise en route; ce sont ces « études techniques préalables », ces « constitutions ou mises au point d'installations et d'outillages spéciaux » dont parle la loi du 1^{er} août 1930 envisageant le départ rapide des fabrications de guerre. Le plan de fabrication peut être dressé d'avance. Certes l'établissement d'un pareil travail est assez coûteux, mais soit en passant des marchés avec les industriels, soit en faisant collaborer ses services industriels avec eux, l'E-

tat peut atteindre ce résultat au moins dans les branches les plus importantes des fabrications de guerre.

La construction des appareils et des vérificateurs peut, elle aussi, être entreprise dès le temps de paix. La construction des vérificateurs est certainement la question la plus difficile et la plus délicate des fabrications en série; elle exige une précision qui ne peut être obtenue qu'à l'aide de machines très spéciales et d'instruments de mesure très compliqués, très onéreux et très difficiles à manier. La construction des vérificateurs constitue ainsi une mesure extrêmement utile de mobilisation industrielle. On peut enfin, préparer à l'avance l'installation des ateliers et des machines et de leurs appareillages. Cette solution est fort onéreuse car elle oblige à immobiliser les capitaux correspondants à ces installations et les laisser chômer en temps de paix. Elle ne peut être obtenue qu'au prix de sacrifices financiers qui constituent d'ailleurs une précieuse assurance en vue des accidents des premiers jours de guerre. Elle ne saurait s'étendre au-delà de certaines limites et constitue le propre des établissements de l'Etat qui disposent de moyens prévus en vue de la guerre et qui ne travaillent en temps normal qu'à utilisation réduite pour la fourniture du matériel de guerre. Elle peut aussi se réaliser en encourageant les industries privées produisant du matériel de guerre, en leur réservant une partie des commandes du matériel de guerre construit en temps de paix et en leur favorisant l'exportation à l'étranger.

Le délai de mise en route peut être réduit au minimum dès l'ordre de commande, par l'intensification du travail. Au début d'une guerre, on peut renforcer les bureaux de fabrication des établissements qui doivent démarrer rapidement. L'organisation des ateliers et la fabrication des appareillages peuvent être conduites avec des moyens supérieurs à ceux du temps de paix. Le travail de nuit et l'allongement de la durée du travail journalier permettent de réduire la durée de l'installation.

Aussi, malgré toutes les perturbations que causent les premiers jours de guerre, malgré la qualité problématique de la main-d'œuvre ; malgré les difficultés d'approvisionnement et de transport, peut-on espérer réduire sensiblement le délai de mise en route à la moitié, dans certains cas de ce qu'il aurait été en temps de paix.

Par contre la période de démarrage proprement dite ne saurait être réduite que dans des proportions insignifiantes et au prix de grands efforts ; une expérience constante est là pour le prouver. Aussi n'est-il pas possible d'avoir des ateliers prêts à être mis en route à la mobilisation et susceptibles de fournir instantanément la production de régime. A moins que le démarrage n'ait commencé avant l'heure H, il est impossible d'escompter — même dans les cas les plus favorables où l'installation entière est prête à tourner — atteindre la production de régime avant un temps égal à la durée à peu près incompressible du démarrage de la fabrication considérée.

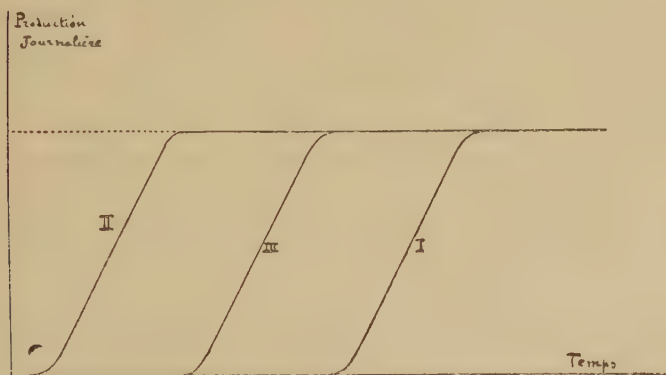


FIG. 3.

On a représenté sur la figure (fig. 3) la courbe de la production dans les trois cas : commande coïncidant avec la mobilisation (courbe n° 1), commande précédant la mobilisation avec mise en route complètement préparée (courbe n° 2), commande coïncidant avec la mobilisation mais avec réduction du délai de mise en route

(courbe n° 3). Il serait assez tentant de vouloir obtenir, pour tous les ateliers appelés à produire du matériel de guerre, des courbes du genre de la courbe n° 2 correspondant à une préparation complète de la mise en route avant la mobilisation. Nous avons vu que cette méthode impose de gros sacrifices financiers. Outre cet important argument, la préparation serait le plus souvent rendue illusoire par le fait que les ateliers ne sont pas isolés mais dépendent de leurs fournisseurs qui eux aussi, dans leur adaptation sont grevés d'importants délais. En effet, le délai de démarrage d'un atelier quelconque n'est pas seulement fonction de sa propre organisation et de son outillage, mais encore du délai dans lequel ses fournisseurs peuvent lui fournir les éléments de départ de sa fabrication. Ce délai pourra être lui-même assez long si la production de ces éléments est elle aussi spéciale au temps de guerre et il constituera dès lors un minimum du délai réel de démarrage de notre industrie, supérieur à son délai de démarrage propre.

Nous avons déjà vu que les fabrications successives aboutissant à un produit fini, forment des chaînes et nous avons schématisé les deux principales chaînes aboutissant à l'atelier de changement des obus de 75. En considérant la chaîne qui aboutit au corps d'obus, on voit que l'activité de l'atelier de chargement ne s'exerce que si tous les fournisseurs supérieurs produisent les quantités voulues. Il existe d'ailleurs forcément un certain décalage entre la production des corps d'obus et leur chargement, décalage dû à la durée des transports et des opérations de contrôle. On voit donc que, quelle que soit la possibilité de réduire le délai de démarrage propre de notre atelier de chargement, le délai réel ne pourra être inférieur à celui de l'atelier des corps d'obus majoré du décalage nécessaire, à moins qu'il n'ait été prévu un stock d'obus vides permettant de fonctionner en attendant que la production des corps d'obus devienne suffisante.

Si le délai de démarrage de l'industrie de base est connu, on peut en déduire, par connaissance des décalages dont il est question plus haut, les délais de démarrage minimum de toutes les autres dans le cas où aucun ap-

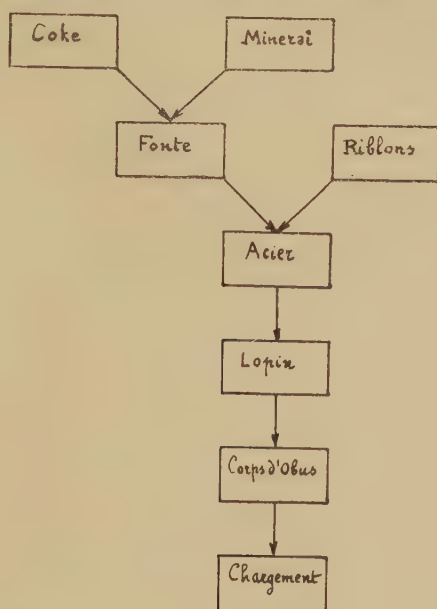


FIG. 4.

pel n'est fait à des stocks de produits demi-finis. Si l'on veut — en admettant qu'on puisse — pour un atelier déterminé, réduire au-dessous de cette limite le délai de démarrage, il faut alors lui constituer dès le temps de paix un stock des éléments de départ de sa fabrication suffisant pour lui permettre d'attendre que l'atelier placé au-dessus de lui dans l'échelle puisse lui fournir les quantités voulues. Ce stock se détermine facilement sur la figure 5. Cette figure représente les courbes de démarrage propres de quatre produits formant une chaîne. La courbe de démarrage de l'industrie de base (courbe 1) étant supposée connue, on en déduit les courbes de démarrage des industries suivantes en effectuant les décalages supposés connus eux aussi entre production par

une industrie et utilisation par la suivante. Si (1') est ainsi obtenu par décalage de (1) on voit qu'ou bien la production (2) sera reportée en (1'), ou bien que si on veut qu'elle démarre véritablement suivant (2), il faudra lui constituer un approvisionnement en produits (1) me-

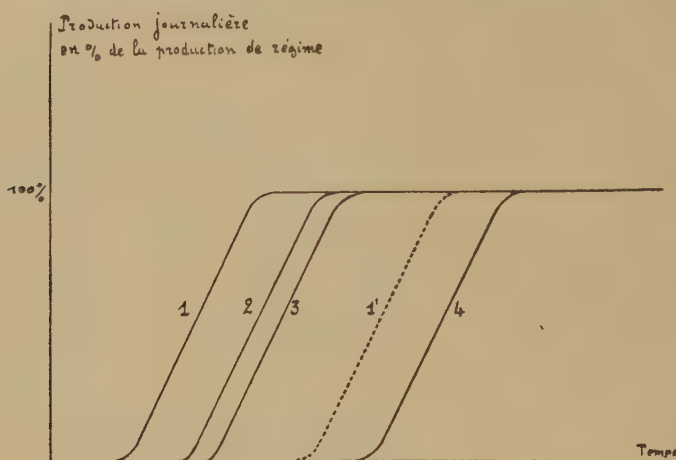


FIG. 5.

suré par l'aire comprise entre les courbes (2) et (1'). Il en est de même pour les éléments suivants. On est ainsi en mesure de connaître les délais de démarrage réels d'une fabrication et de déterminer les stocks de produits intermédiaires nécessaires pour en assurer le démarrage sans attendre les industries dont elle dépend, sans toutefois pouvoir réduire le délai de démarrage en dessous du minimum particulier imposé par les conditions techniques propres à cette fabrication. Ces considérations montrent, d'une part qu'il est nécessaire d'envisager pour chaque produit la mobilisation de toute la chaîne d'industries qui participent à sa production, d'autre part, qu'il est impossible d'espérer un démarrage immédiat des fabrications de guerre.

Il existera donc une période, au début d'une guerre, pendant laquelle l'industrie ne sera pas en état de satisfaire aux besoins de la nation, cette période étant d'ailleurs variable suivant ces besoins. Il n'existe qu'une seu-

le méthode pour parer au déficit de la production qui est d'utiliser des réserves constituées dès le temps de paix.

Il est évidemment assez séduisant à première vue d'accumuler des stocks de produits finis. Ce procédé est malheureusement tellement onéreux qu'il ne doit être employé que lorsqu'il est impossible de compter sur la production industrielle pour satisfaire les besoins. Les stocks ont en effet des inconvénients considérables. Ils conduisent à l'immobilisation des capitaux qu'ils représentent et à des frais considérables de magasinage et d'entretien; mais l'inconvénient principal provient des amortissements souvent extrêmement rapides qu'il faut prévoir pour les matériels stockés. Les matériels de guerre se démodent en effet très souvent avec une grande rapidité et le recours aux stocks pose de dilemme : ou bien, ce qui est très coûteux, remplacer fréquemment des réserves devenues sans valeur, ou bien conserver malgré les progrès techniques un matériel démodé, ce qui crée une infériorité manifeste vis-à-vis de l'ennemi éventuel. Aussi cette solution est-elle diversement applicable suivant les matériels, suivant leur prix et suivant la vitesse avec laquelle ils semblent devoir perdre de leur valeur, sous réserve bien entendu, des évolutions techniques qui bouleversent parfois l'art militaire. A ce point de vue les diverses catégories de matériel ont des vies très variables; le canon de 75, modèle 1897 était encore pendant la guerre à la tête du progrès en matière d'artillerie de campagne et est encore en service en 1934; l'artillerie lourde construite pendant la guerre d'après des études d'avant guerre n'est pas encore complètement périmée; aussi peut-on fixer à titre d'ordre de grandeur la vie moyenne d'un matériel d'artillerie à 25 ou 30 ans. Les navires de guerre qui datent d'avant guerre sont au contraire dès maintenant considérés comme de vieilles unités. Un croiseur par exemple aurait une vie de l'ordre de 15 à 20 ans. En matière d'automobile, la vie des matériels tombe à une dizaine d'années au maximum. Enfin en matière

d'aéronautique, les avions qui ont cinq ans n'ont plus qu'une valeur militaire très faible en comparaison des unités modernes. La vie d'un avion militaire utilisable à la guerre avec quelque rendement n'excède donc pas quelques années! Aussi suivant les cas, la politique à suivre en ce qui concerne les réserves, est différente et basée sur les dépenses qu'elle engendre, soit parce qu'un renouvellement périodique des stocks doit être fréquemment entrepris, soit parce que les frais d'entretien sont considérables, soit parce que les prix de ces matériels sont énormes.

Ainsi nous nous trouvons en face de deux méthodes extrêmes; ou bien ne rien faire pour réduire, par une préparation soignée de la mobilisation des usines et par la construction de stocks de produits en cours de fabrication, les délais de démarrage de l'industrie et accumuler des stocks de produits finis suffisants pour attendre que l'industrie ait eu le temps de s'organiser de toutes pièces, ou bien réduire au minimum les délais de démarrage et n'accumuler que les stocks strictement nécessaires pour attendre la production de régime. Entre ces deux méthodes il en existe une infinité d'autres combinant les deux précédentes : chaque fois que l'on veut diminuer les stocks de produits finis il faut accroître les stocks de produits demi-finis — qui ont souvent l'avantage de se déprécier beaucoup moins vite — et pousser plus loin l'organisation préalable des ateliers. Aucune de ces solutions particulières ne constitue une panacée universelle. Il appartient dans chaque cas aux autorités à qui incombe la responsabilité de la mobilisation industrielle de déterminer la méthode qui, assurant les besoins formulés par l'Etat-Major responsable de la conduite des opérations, est la plus économique.

Les établissements de l'Etat et les établissements civils construisant en temps de paix du matériel de guerre forment d'ailleurs un groupe susceptible, pourvu qu'on ait prévu la mobilisation de leurs fournisseurs, d'avoir un

démarrage très rapide et de venir combler une partie du déficit en attendant la production de l'industrie en transformation ou en extension. Il en résulte que la production d'un matériel déterminé n'atteindra pas son régime en suivant une courbe analogue à celle que nous avons tracée dans le cas d'une seule usine, mais suivant une courbe croissant beaucoup plus régulièrement depuis le jour même de la mobilisation.

Une fois connue cette courbe probable du développement des fabrications, il est facile de calculer en fonction des besoins exprimés par l'Etat-Major les stocks à constituer. Prenons le cas d'un matériel quelconque : le fusil mitrailleur par exemple. L'Etat-Major détermine le nombre n_1 des matériels nécessaires aux unités engagées, le nombre n_2 des matériels à posséder en réserve dans les parcs pour parer à des à-coups et remplacer les matériels perdus et détériorés, le nombre n_3 de pièces normalement en réparation dans les parcs ; c'est-à-dire au total le nombre $N = r_1 + r_2 + r_3$ des fusils mitrailleurs qu'il veut constamment voir à sa disposition. Il détermine de même les pertes mensuelles à prévoir. Il en résulte la quantité de pièces qu'il faut mettre à sa disposition par mois et par différence avec la production envisagée le nombre de pièces à demander mensuellement aux stocks, d'où le stock total. Si l'on porte sur un graphique (fig. 6) les temps en abscisses et les nombres de fusils mitrailleurs en ordonnée, les besoins N sont représentés par la parallèle NN' à l'axe des temps.

Les pertes cumulées en fonction du temps sont représentées par la droite OP et viendraient annuler la quantité initialement existante N au bout du temps T si la production ou les stocks ne venaient pas combler les manques. La production mensuelle de régime doit être égale aux pertes pour que le nombre N reste constant ; mais cette production n'est atteinte qu'au bout d'un certain délai de démarrage et la production totale en fonction du temps est représentée par la courbe $OABp_2$. OA

correspondant à la seule production des établissements de l'Etat et des industries déjà occupées à la fabrication des fusils mitrailleurs en temps de paix, AB à la mise en route des industries adaptées à cette fabrication et BP_2 à la production de régime. On voit que le déficit maximum est représenté par BC et reste ensuite cons-

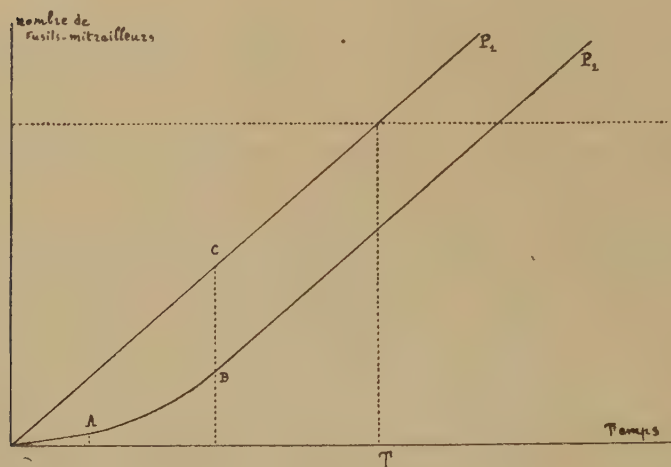


FIG. 6.

tant, et que si l'Etat-Major veut avoir constamment à sa disposition N pièces, il faut prévoir un stock de fusils-mitrailleurs égal à BC , c'est-à-dire qu'il faut disposer au jour de la mobilisation de $N+BC$ fusils-mitrailleurs. Il est donc théoriquement facile, une fois établies les prévisions de l'Etat-Major, connaissant les charges financières causées par la création de stocks et celles provoquées par les mesures conduisant à des réductions déterminées des délais de démarrage, de conclure à l'emploi relatif de l'une ou de l'autre des méthodes : accumulation de stocks ou réduction des délais de démarrage.

LE PROBLÈME DES MATIÈRES PREMIÈRES.

A la base de la production industrielle de guerre se trouve le ravitaillement en matières premières. Aucune nation ne possède sur son territoire une variété et une abondance de ressources suffisantes pour pouvoir assurer la production de toutes les matières premières nécessaires à leur défense nationale. Même les Etats-Unis, qui cependant constituent une unité économique remarquable, sont tributaires de l'importation pour un assez grand nombre de matières premières dont quelques-unes sont capitales en temps de guerre : (caoutchouc, nitrates, nickel, chrome, manganèse, mercure, étain, antimoine, etc...). L'Allemagne, bien que formant elle aussi une unité économique assez indépendante, manque d'un certain nombre de matières premières : pays industriel, elle exporte en temps normal des produits finis tandis qu'elle importe une grande quantité de matières premières ; c'est ainsi qu'en 1914 elle s'approvisionnait à l'étranger pour une partie de son minerai de fer (12 millions de tonnes contre une production de 35 millions), de son zinc, de son plomb et de son cuivre ; de ses graisses (570.000 t. d'huile végétale ; 268.000 t. de graisses animales) ; pour la totalité de sa consommation de caoutchouc, de chrome, de nickel, de tungstène, d'étain, de mercure, d'aluminium, de coton...

La France, de son côté, est obligée d'importer de l'extérieur de nombreuses matières qui lui font totalement défaut ou presque (caoutchouc, nitrates, cuivre, plomb, zinc, manganèse, chrome, nickel, pyrites, phosphates, pétroles...) De plus les centres les plus importants de celles de ses productions qui sont en excédent ou tout au moins satisfont une partie importante des besoins sont situés au voisinage immédiat des frontières et se trouvent étroitement menacés par l'ennemi en cas de guerre. Le tableau ci-contre indique d'après le rapport général sur

l'industrie française (1^{re} partie, t. II, page 927) les productions des régions françaises envahies où sous le feu de l'ennemi pendant la guerre, comparées à celles de 1913. C'est ainsi que pour la houille, la production des bassins du Nord et du Pas-de-Calais représente en 1929 34.918.210 tonnes sur une production totale de 53.779.780, soit 65 % de la production nationale. Pour le fer, les gisements de Moselle et de Meurthe-et-Moselle produisaient la même année 47.997.850 tonnes sur une production totale de 50.731.100 tonnes soit 95 %. La culture des betteraves dans les départements des Ardenes, du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme occupait la même année 111.341 hectares sur un total de 244.867, soit 45 % de ce total.

Régions envahies ou sous le feu de l'ennemi.

	Production en 1913	Production en 1913 régions envahies sous le feu de l'ennemi	Pourcentage
	tonnes		
Houille	40.844.000	30.224.560	74 %
Coke	4.027.000	3.080.000	76,5 %
Fontes	5.207.000	4.217.670	81 %
Aciers	5.093.000	3.717.890	63 %
Cuivre	12.000	11.280	94 %
Plomb	28.000	6.169	22 %
Zinc	67.800	51.800	76,5 %
Fontes de moulage	954.000	420.000	44 %
Rails	461.000	266.000	50 %
Poutrelles	403.000	270.000	67 %
Fers marchands	1.500.000	1.000.000	66 %
Tôle	600.000	350.000	58 %
Forge	215.000	118.000	55 %
Moulage d'acier	100.000	50.000	50 %
Fil machine	250.000	216.000	86 %
	francs	francs	
Construction mécanique	1.209.000.000	300.000.000	25 %
	broches	broches	
Laine	2.700.000	2.225.000	81 %
Coton	7.500.000	2.225.000	29 %
	tonnes	tonnes	
SO ⁴ H ²	1.000.000	360.000	30 %
Sucre	786.000	601.000	76 %
Alcool	2.954.000	1.500.000	59 %

Aussi le problème des matières premières doit-il retenir l'attention de ceux qui ont la charge de mobiliser l'industrie. La guerre a bien été pour la France une expérience intéressante à cet égard, puisqu'elle nous avait privés d'une partie de notre production en tout état de cause insuffisante et que certains besoins s'étaient accrus par rapport au temps de paix. Cependant la maîtrise des mers que nous assuraient nos alliances, notre richesse d'avant-guerre et nos possibilités de crédit nous ont permis de nous procurer à l'étranger les marchandises qui nous faisaient défaut. La situation fut bien plus dure pour l'Allemagne qui, de plus en plus étroitement investie par le blocus que les alliés resserraient autour d'elle, dut faire appel aux solutions les plus diverses pour satisfaire ses besoins et alimenter sa formidable industrie. Aussi est-ce dans l'histoire de guerre de l'Allemagne que l'on trouve les exemples les plus intéressants des méthodes qui peuvent être employées pour résoudre les problèmes de matières premières.

Etant donné que certaines matières premières sont produites par le sol national en quantité insuffisante pour satisfaire les besoins du temps de guerre, force est de rechercher les quantités complémentaires, soit dans une augmentation de la production, soit dans l'importation, soit dans l'utilisation de produits de substitution, soit dans l'accumulation en temps de paix de stocks suffisants.

Développement de la Production.

La première méthode — augmentation de la production — est en général assez difficile. Elle exige la présence du matériau dans le sol ou la possibilité de cultiver le végétal recherché. Elle exige aussi un personnel important. Il est cependant possible d'augmenter les productions soit en rouvrant d'anciennes exploitations, abandonnées en temps de paix parce qu'économiquement

non viables, mais susceptibles de produire dans les conditions de guerre, soit en utilisant des procédés d'extraction ou de synthèse qui eussent été en temps de paix trop onéreux pour pouvoir soutenir la concurrence de l'importation.

C'est ainsi que l'Allemagne, qui ne produisait avant 1914 que 40.000 tonnes de cuivre et dont la consommation de guerre dépassait 200.000 tonnes, alors que le blocus des alliés réduisait ses importations à très peu de chose, fit un effort considérable pour développer sa production. Des gisements abandonnés furent remis en exploitation et ces efforts furent marqués par une augmentation appréciable de la production qui suivit la progression suivante :

Années	Production	Augmentation %
1914	46.000 t.	»
1915	59.000 t.	+ 28 %
1916	79.000 t.	+ 70 %
1917	74.000 t.	+ 60 %

De même pour les pyrites, matières premières de l'industrie de l'acide sulfurique, produit fondamental pour la fabrication des poudres et explosifs et pour la fabrication des engrais chimiques, des gisements furent remis en exploitation en Westphalie, qui avaient été abandonnés avant la guerre. Ces gisements titraient en effet 40 % de pyrites et il était alors moins onéreux pour les industries allemandes du soufre, en dépit des frais de transport, de griller des minerais espagnols titrant aux environs de 50 %.

C'est d'ailleurs principalement par l'emploi de procédés nouveaux et en particulier par l'emploi des procédés de synthèse que l'industrie allemande a réussi à accroître considérablement la production de certaines matières premières : dans l'industrie de l'Azote, indispensable pour la fabrication des poudres et explosifs et des

engrais azotés, les chimistes allemands ont fait preuve d'un véritable génie. L'Allemagne se trouvait privée de ses importations de nitrates qui étaient considérables (775. 000 tonnes en 1913 en provenance du Chili, dont 75 % étaient utilisés comme engrais) ; les ingénieurs de la Badische Anilin und Soda Fabrik avaient déjà avant la guerre procédé à des essais de fabrication de l'ammoniaque à partir de l'azote de l'air par le procédé Haber et de fabrication de l'acide azotique par oxydation de l'ammoniaque. La chimie allemande a monté en grand ces fabrications pendant la guerre. Ces procédés ne furent d'ailleurs pas les seuls employés : les chimistes allemands organisèrent la fabrication de l'ammoniaque à partir de la cyanamide calcique qui fut utilisée et mise au point bien qu'exigeant pour la préparation préalable du carbure de calcium de grosses quantités d'énergie électrique que l'Allemagne n'était pas encore en état de produire largement. La Badische Anilin und Soda Fabrik réussit de même à préparer du sulfate d'ammoniaque en traitant le gypse par l'ammoniaque et l'acide carbonique. De même l'alcool qui était produit industriellement avant la guerre par distillation des pommes de terre devenues indispensables à l'alimentation de la population, fut demandé à la fermentation alcoolique des lessives sulfiteuses résiduelles de la fabrication des pâtes de cellulose et à la synthèse directe en passant par l'intermédiaire de l'acétylène et de l'aldéhyde acétique.

Tout ceci pour montrer ce que l'Allemagne a dû à son industrie chimique et à ses chimistes. De tous ces procédés, le plus grand nombre a disparu depuis la guerre ; plusieurs ont subsisté parce que les conditions techniques et économiques nouvelles les rendent rémunérateurs. Il est intéressant de souligner l'appel, qui peut être fait en temps de nécessité à des procédés qui, en temps de paix peuvent paraître sans aucun intérêt pratique.

Recours à l'importation.

Le recours à l'importation est un problème principalement commercial et naval, la plupart des transports internationaux se faisant par mer. Les Alliés purent se ravitailler à l'étranger au prix d'ailleurs de gros efforts financiers et de grosses difficultés de transports maritimes. L'Allemagne, au contraire, bloquée par mer, ne pouvait importer que des pays neutres limitrophes susceptibles de la ravitailler directement. C'est ainsi qu'en 1915 elle réussit à importer plus de 23.000 tonnes de cuivre par l'intermédiaire de la Suisse, de la Hollande, de la Suède et de la Norvège ; qu'elle put utiliser la production de nitrate de calcium de l'électrochimie norvégienne ; elle utilisa aussi au maximum les ressources des territoires ennemis qu'elle avait conquis par les armes : charbon et betteraves de la Belgique et du Nord de la France ; pétrole de Roumanie, fer de Lorraine, forêts de Pologne et de Lithuanie. On voit l'intérêt qu'il y a à étudier à l'avance les possibilités de ravitaillement dans les pays limitrophes, soit producteurs de matières premières en déficit, soit possesseurs de marchés d'importation de ces matières. Des accords commerciaux avec ces pays et de bonnes relations commerciales avec eux faciliteraient le jour venu les opérations d'achat que chercheraient certainement à paralyser par tous les moyens financiers et diplomatiques des ennemis d'alors.

Recours à des produits de substitution.

Les produits de remplacement ont été plus ou moins employés par tous les belligérants pendant la guerre. On se souvient de l'emploi en France de la saccharine à la place de sucre ; les explosifs nitratés et chloratés furent employés malgré leur moins grande valeur par suite du manque des matières premières de la fabrication de la

mélinite. Cependant c'est encore dans l'Allemagne assiégée que les expériences ont été poussées le plus loin dans cette voie ; il faut reconnaître que nos ennemis y ont réalisé de véritables tours de force. Ainsi par exemple, le déficit de cuivre, les conduisit à employer comme métaux de substitution le fer, le zinc, l'aluminium, la fonte. L'acier fut utilisé pour la confection des douilles d'artillerie de campagne. Le cuivre fut remplacé, dans ses usages électriques par l'aluminium, dans ses usages domestiques par le zinc, ces usages représentant d'ailleurs respectivement 50 % et 12 % de la consommation d'avant-guerre. Enfin en mécanique générale, le fer et la fonte fournirent de mauvais succédanés du cuivre dont les Allemands durent cependant se contenter.

Le coton constituait l'une des matières premières de guerre les plus essentielles puisqu'il est à la base de l'industrie des poudres à la nitrocellulose et de l'industrie du vêtement. L'Allemagne importait avant la guerre de très grosses quantités de coton : 437.000 tonnes en 1911, 501.700 tonnes en 1912, 486.200 tonnes en 1913. Le blocus ne fut effectif en ce qui concerne le coton qu'à partir de 1915 ; par contre à partir de ce moment l'Allemagne dut envisager le manque absolu de coton. L'industrie des poudres substitua aux déchets de coton normalement employé des pâtes de cellulose de bois. Quant à l'industrie textile, elle essaya de tirer parti de toutes sortes de fibres végétales dont certaines comme l'ortie donnèrent bien des résultats intéressants, mais qui n'existaient pas en quantités suffisantes pour rendre de grands services. C'est surtout le fil de papier qui fut employé par l'industrie allemande pour remplacer efficacement le coton ; le tisage de fils de papier fut très largement utilisé ; les toiles obtenues furent employées aux usages les plus divers : vêtements, linge, sacs, toiles de tentes, etc...

Encore un exemple : Le manque d'huiles végétales et de graisses animales fit substituer aux savons ordinaires des savons d'alumine ou de résine.

Ainsi en matière industrielle, comme en matière alimentaire, les Allemands ont expérimenté de nombreux succédanés dont certains leur ont rendu des services inestimables et sans lesquels ils n'auraient pas pu continuer la guerre. L'utilisation de pareils produits, bien qu'elle soit condamnée en temps de paix, soit par leur prix de revient élevé, soit par leur médiocre qualité relativement au produit qu'ils cherchent à remplacer, peut devenir extrêmement intéressante en temps de guerre. Des laboratoires sérieusement outillés peuvent rendre à ce point de vue des services considérables.

Accumulation de réserves.

Enfin l'accumulation de réserves est toujours un moyen commode de s'assurer pour le temps de guerre les quantités nécessaires des matières premières qu'il serait impossible d'espérer pouvoir alors produire ou se procurer. Les stocks peuvent d'ailleurs se présenter sous plusieurs formes : stocks commerciaux, stocks industriels, stocks domestiques, stocks spécialement réunis en vue de la guerre.

Les stocks commerciaux sont ceux qui figurent dans les magasins de commerce, ou dans les entrepôts de la Douane, après importation ou production, en attendant d'être livrés aux consommateurs ou exportés. Ces stocks sont particulièrement importants sur les places spécialisées dans le commerce d'importation et d'exportation d'une denrée déterminée qui sont d'ailleurs le plus souvent des ports. Une place comme Londres qui, en 1912 importait 36.600.000 livres sterling de laine et en exportait 19 millions 200.000, ou comme Liverpool qui à la même époque importait en moyenne 74.000.000 livres sterling de coton et en réexportait 11.000.000, soit environ 15 %, ne peuvent fonctionner sans un volant constitué par une quantité stockée considérable en magasin ou en cours

de manutention, quantité qui constitue une réserve de premier ordre en vue de la guerre.

Il est donc intéressant d'encourager sur le territoire la formation de larges marchés de matières premières, s'il est économiquement possible de se passer des services des marchés étrangers.

C'est ainsi que pendant les trente années qui ont précédé la guerre, les marchés du Nord de la France, Roubaix et Tourcoing, avaient pu se libérer à peu près entièrement du marché de Londres qui fournissait autrefois à peu près en totalité les industries françaises de la laine. De même le marché cotonnier du Havre avait pris dès le début du siècle une importance déjà grande puisque ses importations principalement américaines et égyptiennes représentaient plus de 40 % de celles de Liverpool.

Cependant les installations et l'organisation des grands marchés sont toujours très onéreuses et ne sont économiquement rentables que pour des marchés très importants ce qui en limite le nombre. Les commerçants et industriels ont ainsi souvent intérêt à rétribuer les services des maisons d'importation et d'exportation qui opèrent sur les grands marchés étrangers plutôt que de supporter les frais de marchés nationaux spécialement outillés. Comme toujours la création de marchés qui économiquement ne seraient pas viables, ne pourrait se réaliser qu'au prix de subventions qui mettraient une partie des frais à la charge des budgets de l'Etat ou des collectivités, ou au prix de mesures de protection qui reporteraient cette charge sur l'ensemble des consommateurs par l'effet d'une hausse des prix de la marchandise considérée.

Les stocks industriels sont constitués par les quantités de matières premières qui attendent sur le territoire national leur transformation. Là encore de grandes industries de transformation sont favorables à la constitution de stocks. Mais, comme pour les marchés commerciaux,

il est impossible de les faire naître là où les conditions économiques ne sont pas favorables, à moins de très gros sacrifices financiers consistant à faire supporter par la collectivité le déficit d'exploitation.

Une des opérations les plus importantes de la préparation de la mobilisation industrielle consiste — non pas à susciter la création de tels stocks — mais à mesurer l'importance moyenne de ces stocks et leurs variations saisonnières afin de pouvoir en tenir compte dans les mesures à prendre pour le ravitaillement. Ces recherches statistiques sont facilitées par la collaboration des services avec les grands groupements professionnels. Il peut être utile à certaines époques d'agir temporairement sur les stocks de certaines marchandises soit en supprimant les droits de douane à l'entrée de ces marchandises, soit même en annonçant la suppression automatique des droits de douane à la déclaration de guerre, ce qui incite les importateurs, dans le premier cas à introduire la marchandise dans le pays afin de profiter de l'écart des cours des marchés intérieurs et extérieurs, dans le second à importer des marchandises en entrepôt de douane pendant les périodes de tension diplomatique afin de profiter de l'écart des cours dès la suppression escomptée des droits.

Les stocks domestiques sont constitués par les quantités de marchandises aux mains des particuliers et employées à divers usages. Très difficilement influençables, ces stocks n'en sont pas moins considérables. En France on ne fit guère appel pendant la guerre qu'au stock d'or que les particuliers détenaient chez eux sous forme de monnaie et qui servit de moyen de paiement des achats à l'étranger. En Allemagne au contraire la réquisition de certains métaux détenus par les particuliers et servant à des usages dans lesquels ils n'étaient pas strictement indispensables, fut largement utilisée. C'est ainsi que pour le cuivre, la déclaration des stocks fut rendue obligatoire le 1^{er} mai 1915. Le 20 juillet de la même an-

née fut décidée la réquisition du cuivre détenu par les industriels ; le 8 décembre celle du cuivre détenu par les particuliers et en octobre 1916 celle du cuivre existant dans les territoires envahis du Nord de la France.

Ces quantités de matières utilisées sous forme d'objets d'usage courant mais non indispensables en temps de guerre peuvent être considérables : C'est ainsi que pour le platine, indispensable aux industries chimiques de synthèse, un stock assez important est constitué par la bijouterie. Pour le nickel, indispensable à la fabrication des aciers spéciaux qui forment la base des fabrications de matériel de guerre, plusieurs pays ont adopté, en vue de se constituer un stock, des monnaies divisionnaires de nickel. Un stock intéressant serait constitué par l'ensemble des pièces de 20 frs, 10 frs et 5 frs circulant en France. Malheureusement on a cru préférable de composer les pièces de 20 frs et de 10 frs en alliages d'argent, ce qui n'ôte d'ailleurs en aucune façon à ces monnaies leur caractère essentiellement fiduciaire.

La rapidité avec laquelle la monnaie circule et traverse les caisses de l'État permettrait de récupérer très vite en temps de guerre un stock métallique constitué par une telle monnaie fiduciaire.

Enfin il est possible de constituer dès le temps de paix et spécialement en vue de la guerre des stocks de matières dont le ravitaillement serait, le cas échéant, impossible ou très difficile. C'est ainsi qu'avant la guerre, en l'absence de tout espoir de ravitaillement, les phénols, crésols et toluènes nécessaires à la fabrication de nos grands explosifs, mélinite, crésylite et tolite, nous venant en temps de paix de l'Allemagne, on avait prévu un stock initial de 2.400 tonnes d'explosifs.

Ces stocks de matières qu'il est à craindre de ne pouvoir se procurer en temps de guerre, ne doivent pas être confondus avec les stocks nécessaires au démarrage des fabrications et qui sont destinés à attendre le moment où la production doit avoir atteint son rendement de ré-

gime. Ils possèdent avec ces derniers le caractère commun d'être très onéreux à réunir et à conserver, mais doivent cependant être réalisés sous peine de catastrophe lorsque l'étude des conditions du ravitaillement a montré qu'il était impossible d'envisager une autre solution.

*Utilisation maximum des matières déficitaires
et récupération.*

Il est évident qu'il faut rechercher le meilleur emploi des matières premières déficitaires. C'est ainsi qu'il peut être très avantageux d'accélérer le cycle d'utilisation de la matière toutes les fois que cette accélération est moins onéreuse que l'achat de la matière première qu'elle permet d'économiser, en particulier lorsque cet achat est impossible.

La récupération des matières usagées doit être organisée avec un soin particulier ; par exemple le laiton des douilles d'artillerie et des étuis de cartouches d'infanterie doit être, toutes les fois que les circonstances du combat le permettent, récupéré et renvoyé à l'intérieur dans les délais les plus brefs ; l'étain déficitaire pour la fabrication des boîtes de conserve peut être récupéré par fusion de l'étain des vieilles boîtes vides ; les pièces de matériels en acier spéciaux contenant des proportions quelquefois assez fortes d'éléments rares comme le nickel, le manganèse, etc... devraient pouvoir être récupérées en vue de la préparation d'aciers analogues. Pour que de telles récupérations soient possibles, il faut malheureusement que la composition exacte des pièces récupérées soit connue sans qu'il soit besoin d'en faire l'analyse. Il serait à cet effet intéressant de normaliser les teneurs en éléments constitutifs des types d'acier spéciaux les plus courants et de munir les pièces faites avec ces aciers de marques distinctives spéciales.

Il est donc prudent de prévoir en temps de guerre une

vie économique en quelque sorte en circuit fermé, dans laquelle les éléments déficitaires rachèteront leur faible quantité par la vitesse avec laquelle ils pourront être utilisés à nouveau après avoir servi.

LE PROBLÈME DE L'ÉNERGIE.

Il ne saurait être question d'examiner en détail la situation de notre pays au point de vue de son éventuel ravitaillement en matières premières. Cet énorme travail de prévisions et de statistiques constitue d'ailleurs une partie essentielle du rôle des services ministériels qui ont à préparer la mobilisation industrielle.

Il est cependant une question sur laquelle il est intéressant de fixer quelques ordres de grandeur et sur laquelle sont répandues dans le public un certain nombre d'idées fausses : c'est la question de la production de l'énergie. Comme la main-d'œuvre, l'énergie — ou force motrice — intervient dans toutes les catégories de production. En temps de guerre comme en temps de paix la production d'énergie conditionne d'une manière générale l'ensemble de la production.

Jusqu'à la guerre — en dehors de l'énergie animale dont l'emploi n'a pas décliné puisque le nombre des chevaux en France est resté sensiblement constant depuis un siècle — le moyen par lequel l'industrie produisait le plus communément son énergie était la machine à vapeur, utilisant le charbon comme combustible ; certains moteurs industriels fonctionnaient au gaz, utilisant ainsi indirectement l'énergie chimique du charbon, quelques moteurs à explosion peu nombreux en dehors de l'automobile employaient comme combustible l'essence de pétrole ; l'énergie électrique ne jouait qu'un rôle relativement pas très important en dehors de l'éclairage et de l'électro-chimie.

Depuis cette époque la situation de la production de l'énergie est devenue tout autre par suite des progrès

des moteurs à explosion et des moteurs à combustion interne utilisant des dérivés du pétrole, et des progrès des applications de l'électricité.

Ces derniers ont permis, en transportant avec des pertes minimales de très grosses quantités d'énergie à des distances considérables, d'utiliser au mieux l'énergie produite aux dépens de la combustion du charbon et d'autre part d'utiliser les ressources naturelles constituées par les chutes d'eau qui jusqu'alors devaient être exploitées sur place.

Si l'on veut bien, en effet, comparer le rendement des installations thermiques à vapeur suivant leur puissance, on constate, que les prix d'installation du kilowatt, de même d'ailleurs que ses frais de production diminuent extrêmement rapidement avec la puissance de l'unité installée. Il y a donc tout intérêt à produire l'énergie dans de grandes centrales et à l'utiliser après l'avoir transformée sous forme d'énergie électrique, ce qui est rendu possible par l'excellent rendement des machines électriques industrielles.

La plupart des ateliers qui autrefois produisaient leur énergie mécanique avec une centrale à eux, ont abandonné ce procédé et reçoivent leur énergie de producteurs spécialisés, sous la forme électrique. Le seul concurrent de l'électricité en matière d'énergie industrielle est actuellement, jusqu'à des puissances de l'ordre de 200 chevaux, le moteur à huile lourde, la vapeur n'entrant en ligne de compte que s'il s'agit de milliers de CV ou s'il y a simultanément des besoins de vapeur de chauffage. L'usage de l'énergie électrique s'étend non seulement aux établissements industriels mais encore de plus en plus à la traction où il n'a cependant qu'une importance relative beaucoup plus restreinte que dans l'industrie.

Le transport de l'énergie électrique permet aussi d'utiliser l'énergie disponible dans des sous-produits de fa-

brications comme les gaz de fours à coke ou les gaz de hauts fourneaux, énergie dont on ne trouve pas toujours à utiliser la totalité sur place.

La situation de la production d'énergie à l'heure actuelle se résume ainsi :

Une très grosse quantité de l'énergie produite par des moyens thermiques passe sous la forme électrique pour être utilisée.

L'énergie des chutes d'eau équipées est employée concurremment avec la précédente.

Enfin une énergie considérable — principalement employée dans les moyens de transport automobiles, maritimes ou aéronautiques et dans les installations fixes de moyenne et petite puissance — est produite dans des moteurs à combustion interne ou à explosion.

La France se trouve différemment partagée au point de vue des différentes sortes d'énergie.

Au point de vue du charbon, elle est nettement déficitaire mais produit cependant 70 % de sa consommation; au point de vue du pétrole, la France est à peu près complètement sans ressources ; c'est ce que montrent les tableaux suivants :

Houille, lignite et anthracite (Milliers de tonnes)¹.

Années	Production	Importation	Exportation	Consommation
1913	40.844	25.323	1.500	64.834
1925	61.081	26.127	5.294	81.871
1926	66.133	23.845	5.101	85.665
1927	66.471	26.223	5.044	85.050
1928	65.547	25.718	5.639	86.488
1929	68.556	32.235	6.053	96.698

1. Chiffres relatifs à l'ensemble de la France et de la Sarre.

Pétrole (Milliers de tonnes)

Années	Production	Importation	Exportation	Consommation
1913		553,3	7,2	546,1
1925	39,6	1.401,1	0,7	1.440
1926	38,6	1.337,5	1,3	1.374,8
1927	49,5	1.436,5	0,6	1.485,4
1928	44,4	1.675,7	0,6	1.719,5
1929	49,8	1.950,0	0,6	1.999,2

Par contre au point de vue énergie hydraulique, la France dispose de ressources relativement considérables. On peut en effet estimer à 10.000.000 de chevaux, soit 7.360.000 kilowatts, l'ordre de grandeur de la puissance hydraulique utilisable en France en eaux moyennes. La France se trouve ainsi, en ce qui concerne les ressources de houille blanche, parmi les pays d'Europe les plus favorisés, ces pays ayant des puissances susceptibles d'être équipées (en eaux moyennes) de l'ordre de grandeur des chiffres suivants :

Norvège.....	9.000.000 kw.
France	7.500.000 kw.
Suède	7.000.000 kw.
Autriche	7.000.000 kw.
Italie	6.000.000 kw.
Espagne	4.000.000 kw.
Suisse	3.000.000 kw.
Allemagne	2.000.000 kw.
Grande-Bretagne	300.000 kw.

Cette situation avantageuse de la France est évidemment un point très important pour la mobilisation industrielle, d'autant plus qu'une disette de combustible est à peu près inévitable. Il ne faudrait cependant pas croire que les chutes d'eau constituent une inépuisable réserve d'énergie.

Nos ressources en forces hydrauliques sont loin d'être entièrement exploitées. La puissance hydraulique installée en 1931 représente en effet seulement 2.441.584 kilo-

watts et la puissance normale disponible 1.152.999 kilowatts.

L'énergie produite dépend bien entendu de l'équipement des rivières et de leur régularisation. L'installation des forces hydrauliques en France a suivi au cours de ces dernières années une progression rapide que montrent les chiffres suivants de kilowatt-heures produits, de capacité de production et d'utilisation annuelle ¹.

Années	Capacité de production	Production réelle	Utilisation de l'eau
1927	6.782	5.024	74 %
1928	7.680	5.578	73 %
1929	8.192	6.002	73 %
1930	8.606	6.973	82 %
1931	8.658	5.997	69 %
1932	9.449	5.870	62 %
1933	11.085	6.550	59 %
1936 (prévisions).....	12.226	»	»

On remarque l'accroissement considérable de la capacité de production qui en moins de dix ans aura presque doublé.

La baisse de l'utilisation de l'eau dans les dernières années est une conséquence de la crise économique qui sévit en matière de consommation d'énergie électrique comme ailleurs et qui a ici coïncidé avec un accroissement sensible des moyens de production.

Si l'on compare maintenant la production réelle d'énergie hydro-électrique avec celle des centrales thermi-

1. On appelle utilisation pour une usine hydro-électrique au cours d'une année, le rapport entre l'énergie effectivement produite et celle qui aurait pu être produite si toute l'eau avait travaillé dans les turbines, au lieu qu'une partie en passe sur les déversoirs.

ques, on obtient pour les dernières années le tableau suivant :

Années	Energie thermique	Energie hydraulique	Total	Proportion d'énergie hydraulique
1930.....	8.430	6.975	15.405	45 %
1931.....	8.355	5.995	14.350	42 %
1932.....	7.750	5.870	13.620	43 %
1933.....	8.310	6.550	14.860	45 %
1936 (prévisions)....	8.845	8.325	17.170	48 %

On voit donc que la proportion d'énergie hydraulique par rapport au total est légèrement croissante. Malgré tout, l'énergie hydro-électrique produite ne constitue pas encore 50 % de l'énergie totale produite. Au point de vue des puissances installées, la proportion de l'énergie hydro-électrique est encore plus faible comme le montrent les chiffres suivants relatifs à l'année 1931 :

	Puissance installée	Puissance normale disponible
Energie thermique	6.210.792 kw	4.312.142 kw
Energie hydro-électrique	2.441.584 kw	1.152.999 kw

Il est en effet évident qu'une fois installées des usines hydrauliques, il y a tout intérêt à employer la totalité de leur puissance car il n'est guère plus coûteux d'utiliser l'eau dans les turbines plutôt que de la faire passer sur les déversoirs, alors qu'au contraire la production d'énergie thermique entraîne des charges importantes de combustible proportionnelles aux kilowatts-heure produits.

Ainsi l'énergie électrique consommée en temps de paix provient pour seulement 48 % des forces hydrauliques. Encore l'énergie électrique ne représente-t-elle qu'une partie de l'énergie consommée. Il existe dans l'industrie de nombreux moteurs à huile lourde et de nombreuses machines à vapeur produisant directement de l'énergie mécanique, sans compter les nombreuses machines des locomotives et des navires. En 1931 la statistique de l'industrie minérale et des appareils à vapeur indique une puissance totale de 6.776.700 kilowatts, d'où en déduisant la puissance de 4.216.200 kw. des machines servant à la production de l'électricité, une puissance directement utilisée de 2.560.500 kilowatts.

Quant à la puissance totale des appareils à vapeur utilisés dans les chemins de fer et la navigation intérieure, elle dépassait 17.000.000 de kilowatts.

Il est difficile de savoir quelle est l'utilisation de ces appareils dont un grand nombre ne sont jamais allumés ou le sont rarement. La grandeur de ces puissances montre cependant que dans son état actuel l'énergie hydraulique disponible ne constitue qu'une partie restreinte de l'énergie totale utilisée dans l'industrie. Cette partie devient encore plus faible si l'on veut compter non seulement l'énergie qui, produite par la vapeur est utilisée dans les installations industrielles, mais celle qui, pro-

Nota. — A titre documentaire, nous indiquons dans le tableau ci-dessous, les proportions dans lesquelles les diverses industries se partagent la consommation de l'énergie produite.

Années	Consommation totale		Distribution d'énergie et lumière		Houillères		Traction électrique		Sidérurgie		Industrie chimique	
1930	13.665	»	6.780	50 %	1.645	12 %	845	6 %	1.520	11 %	2.875	21 %
1921	12.630	»	6.985	55 %	1.520	12 %	885	7 %	1.290	10 %	1.930	15 %
1932	11.830	»	6.855	58 %	1.410	12 %	865	7 %	930	7 %	1.770	15 %
1933	12.810	»	7.415	58 %	1.430	11 %	875	7 %	1.075	8 %	2.015	15 %
1936 (prévis.)	14.770	»	8.525	58 %	1.515	10 %	1.010	7 %	1.250	8 %	2.470	17 %

duite par la combustion des dérivés du pétrole, sert principalement à la mise en marche des véhicules, des avions et des navires.

Rien que pour les véhicules automobiles à essence soumis en 1929 à l'impôt indirect, la puissance totale atteignait 14.281.937 chevaux vapeur soit environ 10.500.000 kilowatts et la puissance totale des véhicules à gazogène 17.364 CV, soit 12.700 kilowatts.

Là encore ces puissances énormes ne doivent pas faire illusion car la plupart ne sont utilisées que pendant des temps assez courts tandis que les puissances des centrales hydrauliques ont une utilisation excellente.

Il est cependant certain qu'en temps de guerre, il ne faut pas trop compter sur les usines hydro-électriques pour résoudre le problème de l'énergie. La quantité d'énergie disponible dans l'état actuel de l'équipement des forces hydrauliques ne serait certainement pas suffisante pour satisfaire les besoins de courant des industries de guerre sans l'appoint du charbon. Aussi ne faut-il pas demander à l'énergie hydraulique de fournir la solution non seulement des problèmes industriels mais encore de transport. Le problème des accumulateurs susceptibles d'être utilisés pratiquement sur des véhicules automobiles normaux est vraisemblablement encore très loin d'être résolu. Le serait-il, qu'il serait difficile de trouver l'énergie nécessaire au chargement de ces engins, sans priver l'industrie ou bien d'une partie de son énergie électrique ou bien d'une partie de son charbon.

Ceci serait d'autant plus grave qu'en temps de guerre, les industries chimiques de synthèse pour lesquelles la forme électrique de l'énergie est une nécessité prendraient une importance considérable et que leur consommation s'accroîtrait certainement dans de grandes proportions.

Il faut en outre tenir compte des très longs délais qui sont nécessaires pour l'équipement de chutes de quelque importance. Ces délais sont au minimum de 3 ou 4

années. Aussi ne peut-on envisager un développement des moyens de production de beaucoup supérieur à celui qui était prévu dès le temps de paix. Si l'on arrive à hâter l'achèvement des travaux sur le point d'être terminés à la mobilisation, il faut renoncer à espérer un accroissement rapide de l'énergie disponible par la création de nouvelles installations.

En somme, l'installation de grosses centrales hydro-électriques constitue un procédé extrêmement intéressant pour augmenter les ressources nationales d'énergie déjà déficitaires en temps de paix et *a fortiori* en temps de guerre. Il semble d'ailleurs que les charges des capitaux investis dans les équipements de chutes et les lignes de transport conduisent à un prix de revient global du kilowatt-heure sensiblement égal à celui du kilowatt-heure thermique.

Parallèlement à l'équipement des installations productrices, il est indispensable de poursuivre l'interconnexion des centrales productrices et des usines réceptrices. On ne peut en effet tirer parti au mieux de l'eau disponible à chaque instant et utiliser le charbon dans les centrales les mieux outillées, que s'il est possible de répartir la charge nécessaire entre les usines productrices.

L'un des tableaux précédents nous a montré que l'utilisation de l'eau dans les installations hydro-électriques n'a été que de 59 % en 1933. Si l'utilisation n'a pas été plus forte, c'est précisément parce que le réseau électrique à haute tension n'est pas encore suffisamment complet pour pouvoir en tout temps utiliser la puissance disponible hydraulique totale, qui une fois installée ne coûte à peu près rien, plutôt que de laisser en marche des centrales thermiques qui dépendent du charbon proportionnellement à leur production.

Les travaux de construction de lignes à haute tension qui sont nécessaires pour le transport des grandes puissances demandent des délais assez longs, mais cependant

moins longs que pour les centrales hydrauliques (de l'ordre d'une année).

En résumé, au point de vue *production* de l'énergie les équipements hydrauliques n'apportent qu'une contribution limitée aux besoins énergétiques du pays : la capacité de production des usines hydrauliques actuelles supposées utilisées en toutes saisons dans la pleine limite de leurs disponibilités sera en effet en 1936 de 12.000.000.000 kilowatt-heures, ce qui représente à peu près la quantité d'énergie obtenue en consommant 6.000.000 tonnes de charbon dans de grandes centrales thermiques modernes.

On voit que ce n'est pas un chiffre énorme en comparaison de la consommation totale de charbon (89.000.000 tonnes en 1929) ou même seulement de la consommation industrielle (73.000.000 tonnes en 1929). Encore faut-il tenir compte de ce que le chiffre théorique indiqué ci-dessus correspond à une utilisation totale de l'énergie disponible quelles que soient l'heure et la saison, ce qui n'est réalisable que jusqu'à un certain degré.

Actuellement, la crise a complètement arrêté la mise en chantier de nouvelles usines hydrauliques et on ne fait qu'achever les travaux en cours. L'énergie hydraulique disponible ne pourra donc pas varier d'une manière sensible entre 1936 et 1940.

Le réseau de *transport*, au contraire, se complète rapidement et l'ossature du réseau interrégional sera à peu près constituée dès 1936 ou 1937.

Ce réseau présente le gros intérêt de permettre l'entraide entre régions et d'assurer des secours aux réseaux de distribution qui seraient déficients en énergie pour une raison ou une autre, en utilisant des centrales d'autres régions.

Au point de vue militaire, les lignes à très hautes tensions (150.000 et 220.000 volts) sont peu vulnérables et

faciles à remettre en état. Par contre, les postes de transformation sont plus exposés et leur remise en état peut demander de longs délais. Leur vulnérabilité reste cependant encore moindre que celle des centrales elles-mêmes de sorte que le réseau d'interconnexion apporte des facilités très intéressantes en cas de destruction des moyens de production.

La mobilisation de cette industrie ne soulève pas de difficulté spéciale : elle serait réalisée par la direction des Forces hydrauliques et des distributions d'énergie électrique qui, dès le temps de paix, assure au Ministère des Travaux Publics le contrôle de ces installations établies en règle générale sous le régime de la concession.

Des dispositions peuvent d'ailleurs être prévues tant pour faciliter en temps de guerre la protection des installations les plus importantes que pour réaliser d'avance ou pour préparer la réalisation des liaisons de secours qui seraient nécessaires pour compléter le réseau d'interconnexion ou pour parer à la défaillance éventuelle de certaines lignes ou de certains postes.

On peut également noter l'incidence des transports d'énergie sur les transports de marchandises : La possibilité d'alimenter en énergie une région à l'aide de centrales mieux situées au point de vue de leur ravitaillement en charbon permet de soulager les transports par fer. De plus, elle permet de reporter la production dans des régions plus éloignées des zones de combat.

Au seul point de vue de la mobilisation industrielle, le développement de l'équipement hydro-électrique et de l'interconnexion constitue une circonstance extrêmement favorable. Il ne faudrait pas cependant s'imaginer qu'il y ait là un moyen de créer du jour au lendemain des quantités d'énergie indéfinies et de remplacer les autres formes d'énergie déficitaires.

CHAPITRE VI

AGRICULTURE ET RAVITAILLEMENT

Les répercussions qu'entraîne une crise de l'approvisionnement sur le moral de l'armée et du pays, sur la capacité de résistance et la productivité de la nation font du ravitaillement une question de toute première importance. Les caractéristiques particulières de la production agricole d'une part, du commerce des denrées alimentaires d'autre part font du problème de leur adaptation à la guerre un problème très différent de celui de la mobilisation de l'industrie.

Dans la plupart des pays belligérants de la grande guerre, les mesures les plus diverses ont été prises pour tenter de remédier par l'action gouvernementale à la diminution des ressources disponibles qu'entraînait une désorganisation sans précédent de la vie économique et une paralysie partielle de la production et des échanges. La plupart des mesures que, devant la gravité de la situation et les souffrances qu'elle entraînait, les gouvernements ont cru devoir adopter avaient déjà subi dans le passé l'épreuve d'expériences qui ne leur avaient en général pas été favorables. Cependant elles ont été reprises, et elles seront vraisemblablement reprises, chaque fois que des circonstances graves, occasionnant une diminution notable des moyens de satisfaire les besoins de la population, mettent en évidence des difficultés devant lesquelles les gouvernements ne peuvent pas rester sans rien faire.

Certes la simple direction de l'activité économique par

les prix sous un régime de liberté malgré la souplesse et la précision qui la caractérisent agit trop lentement pour pouvoir s'adapter avec la rapidité voulue à une situation économique bouleversée. On ne comprendrait pas que l'Etat qui, dans le désarroi général, reste seul à pouvoir se rendre compte de façon précise de la situation et à disposer des moyens de transport et de communication indispensables aux entrepreneurs privés n'intervienne pas pour mettre de l'ordre dans le fonctionnement du mécanisme de production et de répartition et ne se tienne pas prêt à parer aux à-coups qu'engendrerait à coup sûr le trouble du mécanisme normal livré à lui-même.

La difficulté consiste précisément à déterminer à quel point l'Etat doit s'arrêter dans l'extension de sa compétence dans le domaine de la production agricole et du commerce des denrées. En cas de guerre, la gravité de la situation et l'incompréhension de l'opinion publique, toujours prête à réclamer des mesures énergiques — les souffrances qu'elle endure doivent la faire excuser — pousse d'ailleurs aisément les hommes d'Etat les plus sensés à se lancer dans l'interventionnisme le plus absolu. Transportée sur le plan de la guerre, l'éternelle querelle entre interventionnistes et partisans de la liberté n'est pas près d'être éteinte.

Le problème du ravitaillement du pays par le gouvernement a donné lieu dans le passé à maintes expériences malheureuses. L'ancien régime a connu des taxations, des réglementations, des contrôles sans nombre au cours des guerres et des famines qui périodiquement sévissaient en France. Plusieurs fois, les rois ont essayé sans succès de s'emparer des terres que leurs propriétaires laissaient incultes. La Convention, reprenant les mêmes méthodes, a dans des jours difficiles appliqué dans ses décrets les mêmes solutions qui, bien que sanctionnées avec une énergie qui ne saurait être mise en doute, n'ont pas donné de meilleurs résultats.

Il est vrai que les conditions des guerres modernes

présentent tellement de différences avec celles des crises d'autrefois que toutes ces expériences peuvent passer pour périmées. C'est à l'histoire de l'agriculture et du ravitaillement pendant la dernière guerre qu'il faut se reporter pour dégager la genèse du problème actuel et pour trouver les bases expérimentales de discussion des diverses méthodes proposées pour le résoudre. On peut d'ailleurs penser que dans un futur conflit, l'Etat trouverait une raison nouvelle d'intervenir dans le ravitaillement de la population civile et de lui donner une forme analogue au ravitaillement militaire : il faut, en effet, prévoir des déplacements possibles de masses importantes de la population, déplacements nécessités par le besoin de disperser les centres industriels ou urbains, objectifs trop vulnérables pour les bombardements de l'Aviation ou de l'Artillerie à grande puissance. Le commerce normal privé d'une partie de son personnel par la mobilisation militaire, entravé par les crises probables des transports et du crédit, ne saurait s'adapter suffisamment vite à des déplacements auxquels leur caractère stratégique donnerait assez de ressemblances avec des déplacements militaires. En pareil cas, seule une action administrative semblable à celle de l'Intendance pourrait assurer un ravitaillement convenable.

MOBILISATION AGRICOLE ET RAVITAILLEMENT
PENDANT LA GUERRE 1914-1918.

Le Système du « Ravitaillement national ».

Le ravitaillement des armées a toujours été l'une des principales préoccupations des commandements. Aussi, l'organisation des services chargés, sous l'autorité du ministre de la Guerre, de réunir les ressources nécessaires aux besoins de l'Armée et de la Marine est-elle très évoluée et aussi parfaite que possible. La solution du difficile problème du ravitaillement des armées en

campagne peut être préparée de longue date par des organes bien au courant de leurs fonctions éventuelles à la mobilisation. Des plans peuvent être mis au point prévoyant toutes les éventualités possibles.

Avant 1914, le ravitaillement des forces armées était assuré par l'Intendance militaire en ce qui concernait les forces terrestres et les places fortes, par l'Intendance maritime en ce qui concernait la Marine. Chacune de ces Intendances aurait pu se charger de la réunion des ressources et de leur distribution aux parties prenantes. Afin d'éviter des doubles emplois et une concurrence nuisible, l'Intendance militaire avait été chargée de la réunion de l'ensemble des ressources nécessaires aux forces armées. Le ministère de la Guerre, par l'intermédiaire de ses services de l'Intendance, se trouvait ainsi fournisseur du ministère de la Marine.

Les services de l'Intendance pouvaient, pour assurer le ravitaillement prévu, utiliser soit des approvisionnements initiaux, soit les ressources du territoire, soit recourir à l'importation.

Les stocks qui présentent l'avantage considérable d'être prêts le jour de la mobilisation sont, par contre, fort onéreux par suite des frais élevés de magasinage, d'entretien et de renouvellement qu'ils nécessitent et par l'immobilisation de capitaux qu'ils entraînent. Aussi avaient-ils été réduits au minimum nécessaire à la constitution des approvisionnements initiaux des grandes unités.

L'importation pouvait être considérée comme un moyen commode de ravitaillement. Cependant, au moment où furent établis les plans de ravitaillement, vers 1890, par l'Intendant militaire Ducuing¹, alors chef de la section de mobilisation de l'Intendance au ministère de la Guerre, il aurait été hasardeux de compter sur la liberté des mers que devait plus tard nous assurer l'Entente cordiale.

1. Voir Audibert : *Le ravitaillement national* et Intendant Laporte, *Mobilisation économique et Intendance militaire*.

Pour ces raisons, la méthode de base adoptée fut d'utiliser au maximum les ressources du territoire national. Le problème posé n'était d'ailleurs pas insoluble puisque parmi les vivres réglementaires : pain, viande, riz, haricots, café, sucre, lard, sel, eau-de-vie, avoine, foin, la plupart étaient produits par l'Agriculture nationale, et leur production en année normale suffisait à peu près à la consommation. Nous produisions, en effet, 93 % de notre consommation pour le froment, 98 % pour le seigle, 94 % pour l'avoine, 109 % pour les pommes de terre, 117 % pour le sucre, 92 % pour le vin, 100 % pour le cidre et la bière.

Le problème de ravitaillement que se posait la direction de l'Intendance consistait uniquement à réunir des ressources existantes. Elle avait à déterminer les quantités susceptibles d'être mobilisées à chaque époque de l'année en chaque endroit du pays — problème de statistique, — à déterminer par localité les quantités à réunir et à répartir dans le temps les opérations de réunion — élaboration du Journal de Mobilisation — enfin, à déterminer les modes suivant lesquels aurait lieu la perception des denrées et suivant lesquels seraient effectués la liquidation et le paiement.

Le système adopté était basé sur la collaboration d'un organe centralisateur (la Direction de l'Intendance au ministère de la Guerre) et d'organes régionaux et locaux : « Comité de Ravitaillement départemental » et « Commission de réception ». Le Comité départemental (I. G. du 23 juillet 1880, refondue le 21 juin 1902), composé de personnes compétentes, présidé par le Préfet et comprenant un fonctionnaire de l'Intendance, établissait la statistique départementale. Ces statistiques, une fois centralisées, permettaient à la Direction de l'Intendance de répartir les départements par rapport aux stations-magasins et aux places fortes et d'établir le plan des expéditions quotidiennes.

Le Comité départemental intervenait à nouveau pour l'application de ce plan, divisait le département en cir-

conscriptions de groupement et répartissait les contingents à réunir et les expéditions à faire suivant un programme journalier.

Enfin, les Commissions de réception avaient la charge, à la mobilisation, d'assurer la réunion des ressources, l'expédition, la liquidation et le paiement, et, en temps de paix, le devoir de se préparer à cette tâche.

Le problème de statistique. — La statistique agricole annuelle, l'Annuaire Statistique de la France, les états approximatifs de la récolte des céréales transmis annuellement par les préfets après la moisson, les enquêtes décennales agricoles ne fournissaient pas des éléments suffisants pour baser sur eux un plan de réalisation. L'Intendance fut obligée d'entreprendre elle-même les recherches statistiques nécessaires. Son but était, non seulement de connaître les chiffres de la production agricole, des exportations, importations et consommations, mais encore de connaître les quantités disponibles en fonction du temps, et comme cas particulier les stocks minima, dans chaque département. L'Intendance se proposait donc de déterminer pour chacune des denrées qui l'intéressaient et dans chaque département : 1° Les stocks minima et la production ; 2° Les importations et les exportations ; 3° La consommation ; 4° Les transformations ; 5° Les existants en fonction du temps. Dans chaque département, ce travail fut confié au Comité de ravitaillement. Celui-ci établissait, par consultation des maires, des services et des personnalités compétentes, la valeur de la production et celle des stocks minima par commune et par denrée. Elle relevait mensuellement les quantités de denrées et de bétail importées ou exportées. Elle déterminait la consommation, puis la liste des usines accomplissant des transformations et le chiffre des matières transformées. Ayant en sa possession tous ces éléments, certes fort difficiles à déterminer d'une façon précise, mais cependant directement connus, elle en déduisait la courbe des exis-

tants en fonction du temps en retranchant à chaque époque de la somme de la production et des importations, la somme des chiffres de la consommation, de l'exportation et des transformations. Elle tenait comptabilité de ces mouvements sur un « registre des existences », dont les chiffres étaient traduits par des diagrammes, ce qui en facilitait la lecture et permettait de mettre en évidence des erreurs s'y traduisant par de brusques discontinuités.

En plus de ces renseignements statistiques sur le passé, les Comités départementaux envoyaient en fin d'année des indications sur la période à venir, principalement l'évaluation du stock minimum probable de chaque denrée en y comprenant le stock chez les agriculteurs et les approvisionnements du commerce. Ces indications permettaient à la Direction de l'Intendance de rectifier les chiffres de son plan de mobilisation.

Elaboration du plan de ravitaillement. — Une fois les besoins déterminés en fonction de l'effectif à ravitailler et de l'importance des rations, la Direction de l'Intendance avait à entreprendre : 1° La répartition des contingents par département ; 2° La notification de ces contingents aux départements et aux services réceptonnaires ; 3° Le plan de transport ; 4° La notification du plan de transport aux départements et aux services réceptonnaires.

La répartition des contingents s'effectuait en fonction des stocks minima, en prenant les précautions nécessaires pour laisser à la disposition de la population civile les quantités suffisantes pour lui éviter de trop cruelles disettes.

Le plan de transport était effectué en collaboration avec le 4^{me} Bureau de l'Etat-Major de l'Armée.

Dans chaque département, le Comité départemental mettait au point un plan départemental de ravitaillement, d'après les directives de la Direction de l'Intendance.

Exploitation des ressources. — Le plan départemental organisait le groupement des ressources dans des centres de réception suivant la manière la plus conforme à la situation commerciale du temps normal. Certaines localités se trouvaient de par leur activité du temps de paix (marchés, foires...), ou de par leur situation (chemin de fer, voie fluviale...), tout indiquées pour être utilisées comme centres de réception des circonscriptions de groupement. Le Comité départemental déterminait donc les circonscriptions de groupement et leurs centres de réception, répartissait entre elles le contingent à fournir au prorata de leurs stocks minima, évaluait les moyens de transport, de manutention et d'embarquement, à la disposition de chacune d'elles et pouvait alors fixer les quantités à réunir et les délais des livraisons. Le Journal de Mobilisation de chaque Commission de réception pouvait dès lors être établi.

L'exploitation définitive était préparée par la Commission de réception, chargée, en cas de mobilisation, de recevoir les approvisionnements fournis en vertu de marchés, d'achats à caisse ouverte, ou de réquisitions, et d'en effectuer l'expédition ou le transport suivant les cas.

La Commission de réception comprenait un représentant de l'Autorité militaire choisi sur une liste dressée par le préfet, un membre civil désigné par le préfet, un expert choisi par l'Autorité militaire sur une liste dressée par le préfet. Le président de cette commission était, le plus souvent, une personnalité marquante de la région, jouissant de la confiance des agriculteurs et dégagée d'obligations militaires. Le rôle de cette commission de réception doit être souligné : composée de personnes bien au courant des habitudes de la région et connues des agriculteurs, elle pouvait remplir sa mission avec une souplesse que n'auraient pas pu obtenir des fonctionnaires militaires qui seraient entrés directement en contact avec les producteurs.

Mode d'acquisition. — En principe, les acquisitions étaient prévues à l'amiable. La réquisition n'était envisagée que comme une arme nécessaire pour vaincre la volonté de résistance de détenteurs récalcitrants. Il était entendu que le prix payé serait le prix loyal du commerce, ce qui, d'ailleurs, ne voulait pas dire grand'chose.

On avait bien prévu des marchés avec des commerçants offrant de sérieuses garanties, s'engageant à réunir, le cas échéant, des quantités déterminées. Il était cependant difficile de trouver des négociants suffisamment outillés et présentant des garanties satisfaisantes. Aussi la préférence était-elle donnée, par les services de l'Intendance, à l'achat à caisse ouverte par la Commission de réception. Cet achat avec paiement au comptant présentait, pour le cultivateur, un énorme avantage en lui évitant formalités et délais de paiement. Le choix presque constant comme secrétaire de la Commission et comme caissier du receveur de l'enregistrement et du percepteur, personnages bien connus du paysan et fréquemment en rapport avec lui, était bien fait pour contribuer à cette atmosphère de confiance qu'on cherchait à créer dans les rapports entre paysans et commissions et qui formait la base psychologique du système du ravitaillement national.

Ainsi était prévu dans ses moindres détails l'ensemble des opérations de réunion des énormes quantités de denrées nécessaires à nos troupes. La durée imprévue de la guerre, la diminution de la production, la perte et la dévastation de certains de nos plus riches départements, la présence, sur notre territoire, des troupes alliées et de nombreux réfugiés ont rapidement changé les conditions en vue desquelles avait été conçu et organisé le ravitaillement national. L'importance des contingents réunis par le ravitaillement national a graduellement diminué avec le temps ; on dut recourir très vite et très largement à l'importation ; il était cependant utile de souligner l'existence de ce système qui, scrupuleusement

étudié, n'avait rien laissé au hasard du ravitaillement des armées et pour lequel l'expérience du début de la guerre fut un succès complet.

Importations.

Au moment où avait été élaboré le système précédent, aucun recours à l'importation n'avait été envisagé. Plus tard, l'Entente cordiale, en nous libérant de dures sujétions d'ordre maritime, nous rendait la possibilité de nous adresser à l'étranger. Une Commission d'Etudes, présidée par le directeur de l'Intendance au ministère de la Guerre et composée de toutes sortes de compétences, avait préconisé deux méthodes : 1° Celle des contrats conditionnels, appelés « conventions éventuelles », passés avec des négociants, ceux-ci se chargeant, en cas de mobilisation, de réunir à l'étranger et d'importer des quantités déterminées de denrées ; 2° Un système ayant certains caractères communs avec celui du ravitaillement national, à mettre en œuvre par nos agents diplomatiques, ceux-ci se chargeant de déterminer par des statistiques les disponibilités de leur pays de résidence et d'en préparer la réalisation. L'expérience de la guerre a montré la supériorité de la seconde méthode sur la première. Les difficultés de transport, les perturbations des marchés extérieurs, la crise du crédit et le moratoire des effets de commerce rendirent presque tous les titulaires de conventions éventuelles incapables de remplir leurs engagements.

Le ravitaillement de la population civile.

L'approvisionnement de la population civile n'avait fait l'objet d'aucune mesure directe, sauf en ce qui concerne la population des places fortes. L'Intendance avait bien établi ses plans de mobilisation de façon à laisser à chaque région des approvisionnements suffisants, on avait bien prévu quelques trains dans le but

de ravitailler, à partir des grands ports, les régions tout à fait déficitaires (grandes agglomérations et quelques départements), mais il était bien entendu que c'était le commerce privé seul qui mettrait ses moyens en œuvre et assurerait la satisfaction des besoins par les procédés normaux. On comptait aussi sur les stocks locaux pour ravitailler la population pendant la période de mobilisation durant laquelle les immenses transports de la concentration devaient interdire pratiquement tout trafic commercial.

La guerre de 1914-1918.

On peut distinguer deux périodes dans la guerre. Bien que leur date de séparation ne marque aucune discontinuité très nette, elles ont des caractéristiques moyennes assez différentes pour former un cadre d'étude : la première, du début de la guerre à la fin de décembre 1916 — on peut, pour préciser, prendre comme date de séparation le 14 décembre 1916, date de la création du service du ravitaillement général au ministère des Travaux publics des Transports et du Ravitaillement — l'autre, de cette date à la fin de la guerre et même jusqu'en 1919. La première période est marquée par la croissance continue des difficultés du ravitaillement. Cependant, la liberté des mers assurée aux alliés, un crédit extérieur encore satisfaisant, l'existence de stocks préexistants permirent d'assurer le ravitaillement du pays de telle manière que la population n'eut à subir, pendant cette période, aucune véritable restriction. Cette heureuse situation fut certainement une des causes les plus efficaces de la hauteur du moral de la population française pendant ces trente premiers mois de la guerre, même aux époques où la situation militaire était de la plus extrême gravité.

La deuxième période voit la situation s'aggraver de plus en plus ; guerre sous-marine, difficultés de crédit extérieur, mauvaises récoltes, obligent le Gouverne-

ment à s'intéresser de plus près à la question du ravitaillement. L'organisation évolue vers la mainmise de l'Etat sur la production agricole et sur le commerce des denrées.

Mouvements généraux de la production et de la consommation. — Dès le début de la guerre, la production française fléchissait dans des proportions inquiétantes. Nous perdions, en effet, avec nos régions du Nord et du Nord-Est, quelques-unes de nos plus riches provinces. Celles-ci produisaient, en effet, avant guerre 25 % de nos betteraves industrielles, 10 % de notre avoine, 10 % de notre blé 10 % de nos betteraves fourragères, 73 % de notre houblon, etc... En outre, un fléchissement provenait également de la baisse du rendement à l'hectare ainsi que de la décroissance de la superficie cultivée.

Pour de nombreuses raisons, en effet, les rendements ne pouvaient que diminuer : crise des engrais, consécutive à l'emploi de tous les composés de l'azote dans la fabrication des explosifs et aux difficultés d'importation des engrais phosphatés ou potassiques ; crise de matériel, l'industrie mécanique tout entière occupée aux fabrications de guerre ne pouvant remplacer, dans la mesure du besoin, les machines agricoles usagées ou détériorées ; crise du personnel, une partie notable de la population rurale mâle ayant été mobilisée (35 % en 1914) ; crise des animaux de travail, une partie d'entre eux ayant été réquisitionnés pour les besoins de l'armée.

Ces causes devinrent de plus en plus aiguës au cours de la guerre, entraînant une diminution progressive des rendements. Le tableau suivant, dont les chiffres sont extraits de l'annuaire statistique publié par la Statistique générale de la France, indique quelles ont été, pour quelques cultures essentielles, les diminutions des rendements à l'hectare en France et en Allemagne.

Rendements à l'hectare en France et en Allemagne.

(Quintaux métriques)

Années	Blé		Seigle		Orge		Avoine		Pommes de terre	
	France	Allem.	France	Allem.	France	Allem.	France	Allem.	France	Allem.
1910	10,5	19,6	9,2	17,0	13,0	18,5	12,2	18,4	55	132
1911	13,6	20,6	10,1	17,7	14,1	19,9	12,7	17,8	82	103
1912	13,8	22,6	10,3	18,5	14,5	21,9	12,9	19,4	96	150
1913	13,3	23,6	10,8	19,1	13,7	22,2	13,0	21,9	88	159
1914	12,7	19,0	10,5	16,6	13,5	19,8	12,9	20,6	81	135
1915	11,0	19,2	9,0	14,3	10,9	15,3	10,6	13,0	70	151
1916	11,1	18,8	9,7	14,9	13,4	18,3	12,8	19,4	69	90
1917	8,7	18,3	8,4	12,6	11,8	12,8	10,5	10,4	76	137
1918	13,8	17,1	10,4	13,9	10,8	15,1	9,4	14,3	55	108
1919	13,9	16,7	9,9	13,9	8,9	14,8	8,7	15,0	61	98
1920	12,6	16,3	10,1	11,5	12,6	15,0	12,6	15,0	81	115

Par suite des mêmes causes : manque de personnel, manque d'engrais, manque de matériel, certaines terres cessèrent d'être cultivées. La diminution des surfacesensemencées subit d'ailleurs les répercussions de la politique des prix du gouvernement, comme nous le verrons plus loin. Quoi qu'il en soit, le tableau ci-dessous donne une idée de la diminution des cultures pour quelques produits agricoles importants, en France et en Allemagne.

Superficiesensemencées

(Milliers d'hectares)

Années	Blé		Seigle		Avoine		Pomme de terre	
	France	Allemagne	France	Allemagne	France	Allemagne	France	Allemagne
1910	6.554	1.943	1.212	6.187	3.951	4.289	1.547	3.296
1911	6.433	1.974	1.174	6.136	3.991	4.328	1.559	3.321
1912	6.572	1.926	1.202	6.268	3.982	4.387	1.564	3.342
1913	6.542	1.974	1.176	6.414	3.979	4.438	1.548	3.412
1914	6.060	1.996	1.058	6.299	3.592	4.388	1.488	3.386
1915	5.489	2.003	935	6.411	3.263	4.615	1.345	3.572
1916	5.030	1.683	870	5.999	3.147	3.616	1.280	2.798
1917	4.191	1.518	742	5.550	2.958	3.505	1.370	2.547
1918	4.449	1.366	706	4.743	2.720	3.039	1.190	2.315
1919	4.604	1.299	772	4.403	2.855	2.993	1.956	2.181

La conjugaison de ces deux conséquences des hostilités a engendré une décroissance progressive de la production des denrées agricoles dans les pays belligérants. Cette diminution, pour certaines des plus importantes, a peu atteindre 40 %. Le tableau suivant indique ce fléchissement des récoltes, en France et en Allemagne, en ce qui concerne le blé, le seigle, l'orge, l'avoine et les pommes de terre.

Production agricole.

(Milliers de quintaux métriques)

Années	Blé		Seigle		Orge		Avoine		P. de terre	
	France	Allem.	France	Allem.	France	Allem.	France	Allem.	France	Allem.
10	68,8	38,6	11,1	105,1	9,7	29,0	48,2	79,0	85,2	434,7
11	87,7	40,7	11,9	108,7	10,9	31,6	50,7	77,0	127,7	343,7
12	91,0	43,6	12,4	116,0	11,0	34,8	51,5	85,2	150,3	502,1
13	86,9	46,6	12,7	122,2	10,4	36,7	51,8	97,1	135,9	541,2
14	76,9	39,7	11,1	104,3	9,8	31,4	46,2	90,4	119,9	455,7
15	60,6	38,6	8,4	91,5	6,9	24,8	34,6	59,9	94,0	539,7
16	55,8	30,9	8,5	89,4	8,3	28,0	40,2	70,3	87,8	250,7
17	36,6	22,8	6,3	70,0	8,1	18,6	31,1	37,2	104,1	348,8
18	61,4	23,4	7,3	66,8	6,0	20,4	25,6	43,8	65,2	247,4
19	49,7	21,7	7,3	61,0	4,5	16,7	24,9	44,9	77,3	214,8
20	64,5	22,5	8,8	49,7	8,4	17,9	42,3	48,7	116,4	282,5
21	73,4	42,3	7,9	66,8	11,9	30,2	50,0	62,0	161,2	438,7

Malgré cette diminution de la production, les besoins purent, tout au moins en France, être satisfaits sans trop de restrictions, jusqu'au moment où l'importation fut rendue extrêmement difficile par la guerre sous-marine et la crise des transports maritimes. Les tableaux suivants relatifs, le premier aux céréales, le second au sucre, montrent les mouvements relatifs de la production, de l'importation et de la consommation au cours de la guerre, l'exportation étant toujours restée négligeable.

Statistique des céréales (d'après la Statistique générale de la France.)
(Milliers d'hectolitres)

Années	Production	Importation	Exportation	Consommation
1908.....	111.980	1.144	698	112.426
1909.....	125.522	1.987	1.081	126.428
1910.....	90.801	8.703	498	99.050
1911.....	111.050	28.929	336	139.643
1912.....	118.506	9.700	500	127.706
1913.....	113.120	20.800	400	133.520
1914.....	99.683	23.900	1.230	122.353
1915.....	79.336	28.100	2.090	105.346
1916.....	72.700	39.000	640	111.000
1917.....	48.600	32.000	490	80.100
1918.....	78.690	26.853	327	105.200
1919.....	65.943	31.765	463	97.245
1920.....	85.291	32.202	436	117.057

Statistique sucrière (Statistique agricole annuelle 1921).
(Tonnes).

Années	Production	Importation	Exportation	Consommation
1908-09	723.082	115.333	211.075	596.576
1910.....	733.902	90.322	234.719	615.188
1911.....	650.494	145.792	143.981	690.375
1912.....	465.395	187.366	134.033	641.784
1913.....	877.656	137.138	199.485	705.639
1914.....	717.229	128.990	160.199	482.576
1915.....	302.965	373.000	82.304	638.674
1916.....	135.899	415.000	99.036	565.014
1917.....	185.435	596.000	93.416	699.548
1918.....	200.265	261.215	69.837	399.475
1919.....	110.096	372.731	67.178	412.492
1920.....	455.102	754.239	90.929	823.660

Si l'on examine ces statistiques, ou mieux les diagrammes qui les représentent graphiquement (fig. n^{os} 7 et 8), on y découvre les caractères dominants du problème du ravitaillement pendant la guerre :

1° Baisse immédiate et croissante de la production (particulièrement sensible pour le sucre, étant donnée la situation géographique de nos cultures sucrières et la perte de nos départements du Nord) ;

Production
 Consommation
 Exportations
 Importations

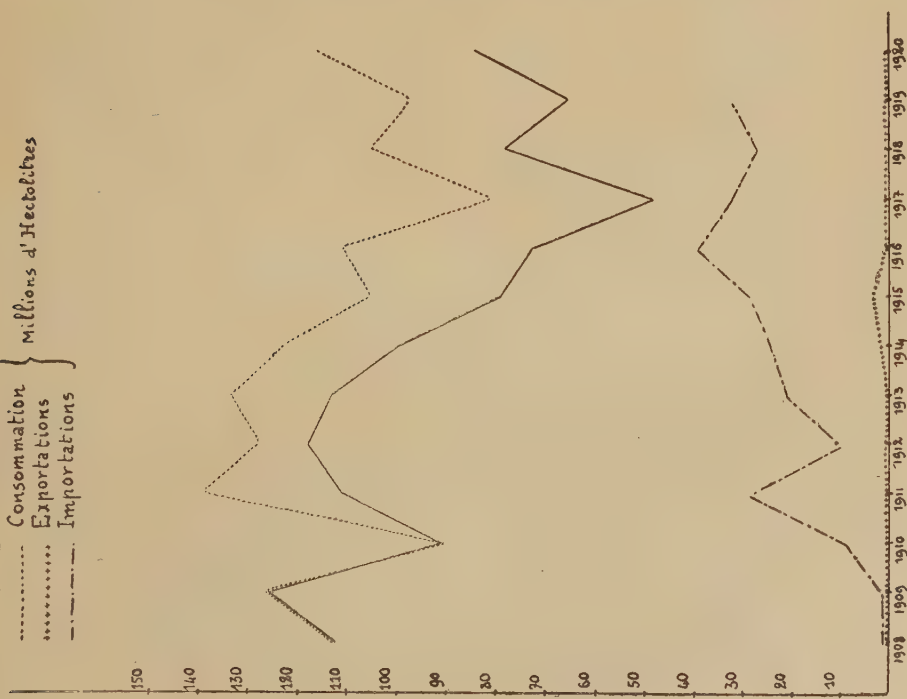


Fig. 7.

Statistique Sucrère Française

Consommation
 Production
 Importations
 Exportations

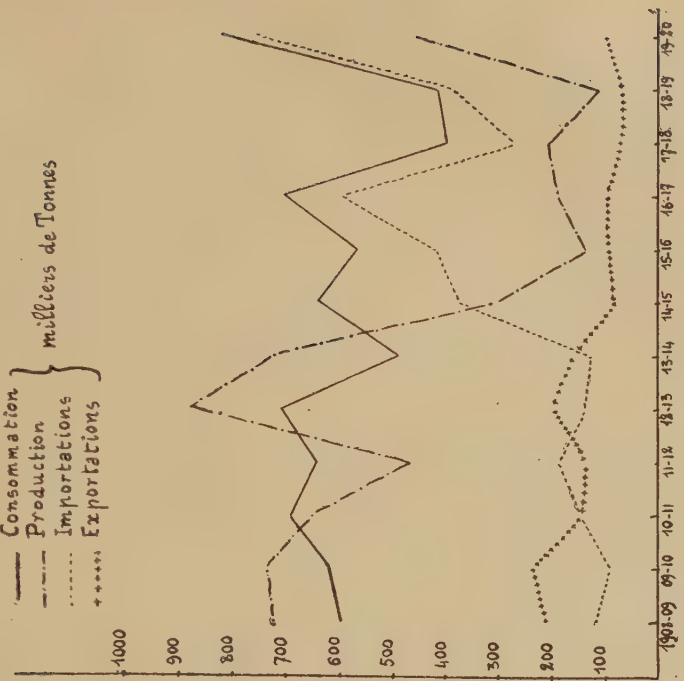


Fig. 8.

2° Accroissement rapide des importations jusqu'au début de 1917, suivie d'une chute considérable due aux difficultés des transports maritimes ;

3° Constance de la consommation jusqu'en 1917, date à partir de laquelle se manifeste une notable restriction.

*Evolution de l'organisation administrative
et des pouvoirs du Gouvernement
en matière de ravitaillement.*

Dès le début des hostilités, l'Intendance préparée à son rôle et disposant, de par le droit de réquisition, d'un puissant moyen de réunion des ressources put assurer normalement le ravitaillement des armées.

Au 2 août 1914, aucun organisme administratif n'était chargé de veiller au ravitaillement de la population. Le Gouvernement ne possédait, d'ailleurs, en cette matière, que des pouvoirs généraux de police lui permettant de contrôler la salubrité des denrées alimentaires offertes au public et de réprimer les fraudes. Il ne possédait aucunement le droit d'intervenir dans le commerce des denrées, soit en réglementant leur production, leur vente, leur consommation, soit en se livrant lui-même à des opérations commerciales.

Les maires tenaient bien, de la loi des 19-22 juillet 1791, le pouvoir de fixer, en cas de nécessité, le prix de vente du pain et de la viande par des arrêtés de taxation. Pratiquement, ils ne faisaient que très rarement usage de ce droit. Dès les premiers jours de la guerre, le Gouvernement, devant la désorganisation du commerce et l'épuisement des stocks du commerce local, sentit la nécessité d'instituer des organismes chargés de contribuer au ravitaillement de la population. Un décret du 6 août 1914 institue une commission chargée de réunir les informations concernant les ressources venant de l'extérieur, destinées à l'approvisionnement. Le décret du 8 septembre 1914 crée, au ministère du Com-

merce, un service chargé de concourir au ravitaillement de la population civile en facilitant l'importation et la répartition des denrées essentielles à son alimentation. Ce premier service du ravitaillement civil, sans moyen d'action, se bornait à centraliser des renseignements sur les situations des différents départements au point de vue ravitaillement et à aiguiller les courants de denrées des départements riches vers les départements déficitaires, les opérations de répartition étant faites, soit par le commerce, soit sous la direction des préfets ou des maires par des organismes à caractère privé disposant des fonds de roulement nécessaires (par exemple chambres de commerce). La situation difficile du ravitaillement en 1915, due, en grande partie, à la mauvaise récolte, obligea le service du ravitaillement civil à étendre son action. La loi du 16 octobre 1915, portant ouverture de crédits au ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes sur l'exercice 1915 pour procéder à des opérations d'achat et de vente de blé et de farine pour le ravitaillement de la population civile lui en donne les moyens : ce texte autorise les préfets à réquisitionner le blé et la farine pour l'approvisionnement de la population civile, sous l'autorité du ministre du Commerce et dans les conditions prévues par la loi de 1877 sur les réquisitions militaires ; il fixe un prix maximum de réquisition ; il charge le ministre du Commerce d'effectuer en France, aux colonies ou à l'étranger, les achats amiables de blé et de farine nécessaires aux besoins de la population civile et d'organiser, par voie de cession directe, la répartition des blés et farines ; il autorise, dans les écritures du Trésor, l'ouverture d'un compte spécial à cet effet ; cette loi permit ainsi au service du ravitaillement d'effectuer par lui-même les importations et de répartir les quantités importées entre les régions.

Plus générale, la loi du 20 avril 1916 autorise la taxation d'un certain nombre de denrées et de produits de première nécessité qu'elle énumère ; elle autorise l'achat

amiable et la réquisition de ces mêmes denrées en vue des cessions aux municipalités ; elle autorise l'adjonction au compte spécial du ravitaillement ouvert par la loi du 16 octobre 1915 d'une deuxième section pour la comptabilisation de ces opérations.

La fin de 1916 voit la France dans une situation critique au point de vue de son ravitaillement : crise du crédit extérieur, crise des frets, diminution de la production nationale poussent le Gouvernement à réorganiser ses services de ravitaillement. L'idée générale fut de fusionner les deux services chargés, l'un du ravitaillement des armées, et l'autre du ravitaillement civil. On aurait pu penser à charger l'Intendance militaire de l'ensemble du ravitaillement de la nation. Il apparut que ce service n'était pas suffisamment outillé pour développer son rôle dans des proportions considérables et on décida la création d'un service du Ravitaillement général, par la juxtaposition sous une autorité unique du ravitaillement civil fonctionnant au ministère du Commerce et de la partie de l'Intendance militaire dont le rôle était la réunion des ressources. Vis-à-vis de ce service, les forces armées n'étaient que des parties prenantes au même titre que les organismes chargés de fournir la population civile.

Ce service, lors de sa création — le 14 décembre 1916, sous le ministère Briand — était rattaché au ministère des Travaux publics, des Transports et du Ravitaillement. Il est possible qu'on ait ainsi voulu satisfaire l'opinion qui voyait dans les difficultés des transports la cause des difficultés du ravitaillement. Toujours est-il que d'avril 1917 à septembre 1917 (ministère Ribot), ce ministère, d'une grosseur exagérée, fut remanié. Le Ravitaillement était rattaché à un ministère du Ravitaillement général et des Transports maritimes, ce qui avait l'avantage de placer sous une même autorité les questions d'importation et de ravitaillement. Le ravitaillement constitue de septembre 1917 à décembre 1917 (ministère Painlevé) un département ministériel auto-

nome. L'organisation définitive fut créée le 16 novembre 1917 (ministère Clemenceau), le Ravitaillement étant rattaché au ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement où il constituait un sous-secrétariat spécial.

Cette période vit, en même temps, une augmentation constante des pouvoirs de l'Administration et un renforcement constant de l'intervention administrative.

La loi du 3 août 1917 investit l'autorité du droit de réquisitionner tous objets nécessaires à l'alimentation, l'habillement, l'éclairage et le chauffage de la population civile, ainsi que toutes matières et tous établissements industriels et commerciaux servant à la production, la fabrication, la manipulation ou la conservation de ces objets. La loi du 10 février 1918 donne au Gouvernement le pouvoir général et absolu de réglementer le commerce des denrées : « Pendant la durée de la guerre et pendant les trois mois qui suivront la fin des hostilités, des décrets pourront réglementer ou suspendre, en vue d'assurer le ravitaillement national, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la mise en vente, la consommation ou la détention des denrées servant à l'alimentation des hommes et des animaux. Les dispositions de la présente loi sont applicables aux décrets rendus pour le ravitaillement de la population civile en combustibles. Il pourra être, dans le même but, procédé à la réquisition de la totalité de la flotte marchande. »

De nombreux textes ont visé l'exportation et l'importation des denrées. Leur principe général fut, dans la première partie de la guerre, de favoriser les importations et d'empêcher la sortie des denrées, pendant la seconde partie, d'organiser les importations qui furent finalement réservées à l'action administrative ou à celle de consortiums contrôlés par l'Etat afin d'éviter des concurrences nuisibles. Il faut noter, d'ailleurs, que cette centralisation des importations était la condition même de l'organisation des organismes interalliés d'achats à l'étranger.

Au point de vue agricole, il faut citer trois lois — du 4 octobre 1916, du 4 avril 1917, du 4 mai 1918 — qui ont cherché à organiser la mise en culture des terres abandonnées successivement sous la direction des maires, puis de comités départementaux, prévoyant, après mise en demeure au propriétaire de reprendre l'exploitation, la concession à d'autres cultivateurs et des avances de crédit en leur faveur. Cette législation n'a eu qu'une application tardive et peu développée.

Mesures prises par le Gouvernement.

Ainsi organisés et armés législativement, les services du ravitaillement ont effectué la mobilisation agricole du pays et assuré le ravitaillement par toute une série de mesures très diverses qui peuvent être classées en trois groupes : celui des mesures intéressant la production des denrées dont l'ensemble forme ce que l'on a appelé la mobilisation agricole ; celui des mesures intéressant leur répartition, constituant la politique du ravitaillement ; enfin, celui des mesures visant à atteindre directement la consommation, c'est-à-dire la politique des restrictions.

a) *Mobilisation agricole.* — Au début de la guerre, le Gouvernement — les services agricoles et les services du ravitaillement étaient alors entièrement distincts — ne s'est pas orienté tout de suite vers une politique cherchant à tirer le maximum de la production nationale. Notre alliance avec l'Angleterre, qui nous donnait la maîtrise des mers, nous permettait de nous approvisionner sans difficultés à l'extérieur d'autant plus que nous ne manquions ni de la flotte commerciale, ni des moyens de paiement nécessaires pour assurer et régler nos importations. Ce n'est que plus tard que le Gouvernement s'est appliqué de plus en plus à maintenir et à développer la production nationale au maximum. Ceci explique que ce n'est qu'à la fin de la guerre que l'administration

a consenti à payer aux exploitants un prix suffisant pour les inciter à développer leur production et pour les dissuader de se livrer à des cultures secondaires ou d'utiliser leurs denrées à des usages peu utiles pour la Défense Nationale mais rémunérateurs.

Rapidement cependant l'Administration s'est occupée de développer la puissance de l'Agriculture en lui fournissant les moyens de production dont elle était plus ou moins privée par la guerre.

a) *Main-d'œuvre.* — La population agricole active française avant guerre comprenait 5.237.000 hommes et 3.238.000 femmes. La mobilisation lui enleva immédiatement 1.500.000 hommes et en 1918, compte tenu du renvoi de plusieurs des plus vieilles classes dans leurs foyers, environ 3.700.000 agriculteurs se trouvaient sous les drapeaux. Il fallut donc fournir à la terre les bras qui lui faisaient défaut. L'Etat vint à l'aide de la culture en mettant à sa disposition de la main-d'œuvre mobilisée, soit de manière temporaire par des permissions agricoles ou par la création d'équipes agricoles recrutées parmi les hommes des dépôts de l'intérieur, soit de manière permanente par le renvoi dans leurs foyers des classes les plus anciennes quand la situation militaire le permettait.

Une main-d'œuvre importante fut tirée de l'emploi des prisonniers de guerre et de travailleurs coloniaux ou étrangers.

b) *Matériel agricole. Motoculture.* — L'Etat dut intervenir pour fournir ou tout au moins contrôler la fourniture aux agriculteurs du matériel nécessaire, sous peine de voir décroître le rendement dans des proportions considérables. A l'époque il dut aussi s'attacher à développer l'usage des procédés de culture mécanique. Il fallut former les spécialistes nécessaires à la mise en œuvre de ces procédés, importer et fabriquer le matériel indispensable, fournir les carburants. La Direction

de l'Agriculture eut à intervenir auprès du Ministère de l'Armement en ce qui concerne la fabrication de l'outillage, créa un consortium des fabricants d'outillage agricole, organisa la propagande en faveur des nouveaux procédés et l'instruction du personnel nécessaire à leur mise en œuvre.

c) *Engrais*. — La question des engrais relevait obligatoirement de l'Etat. Le commerce des engrais se trouvait entièrement troublé par la guerre, les matières premières des engrais azotés étant presque totalement absorbées par le service des poudres pour la fabrication des explosifs.

La Direction de l'Agriculture eut à prendre en main l'importation, la fabrication et la répartition des engrais potassiques.

d) Enfin il faut mentionner l'intervention de l'Etat dans la mise en culture des terres abandonnées que nous avons déjà signalée.

B. *Ravitaillement*. — Il est difficile de systématiser l'ensemble des mesures prises, par le fait même que décidées sous l'influence des nécessités immédiates, elles ne dérivent pas d'idées générales bien nettes. Les unes se rapportaient au commerce des denrées et cherchaient à agir sur la répartition et les prix, les autres visaient à atteindre directement la consommation par le rationnement.

L'Etat fut amené à réglementer la production et le commerce des denrées les plus importantes. Il prit des mesures de taxation espérant ainsi atténuer la hausse des prix, conséquence naturelle de la diminution des ressources et maintenir le standard de vie de la population et son moral. Il se trouva naturellement amené afin de contrôler de plus près l'approvisionnement de certaines denrées à en monopoliser le commerce. Ne pouvant par suite du jeu de lois économiques inéluctables main-

tenir le prix du pain à un niveau lui paraissant convenable, il fut conduit à prendre à son compte une partie importante du coût de cette importante denrée, se livrant ainsi à une véritable opération d'assistance.

Enfin il fut amené à prendre de nombreuses mesures de restriction afin de réduire la consommation au strict nécessaire (cartes de pain et de sucre, jour sans viande...)

La situation d'un pays belligérant dans une guerre moderne tout au moins si l'on en croit l'expérience de la dernière guerre présente de nombreuses analogies avec celle d'une place investie. L'insécurité des communications maritimes, les difficultés de crédit gênent le ravitaillement à l'extérieur et peuvent même l'empêcher totalement en cas de blocus efficace. La production nationale désorganisée dans sa main-d'œuvre et ses moyens de produire décroît. Au contraire la consommation a tendance à s'accroître, le ravitaillement des forces armées exigeant les rations suffisantes pour permettre au combattant de résister à la fatigue et de garder un moral élevé. A titre d'indication, signalons que pour la viande la consommation moyenne avant la guerre était de 162 grammes pour les civils ; de 350 grammes pour les soldats. Pendant la guerre, les rations militaires furent portées à 500 grammes au front, 450 grammes dans les zones d'étapes, 400 grammes à l'arrière. Au début de la guerre la ration de pain biscuité allouée à chaque homme par jour était de 600 grammes alors que dans les années antérieures à 1914 la consommation civile moyenne de pain était inférieure à 500 grammes.

L'équilibre entre l'offre et la demande se trouve donc brusquement déplacé et ne peut se trouver rétabli que par suite d'un déplacement de cet équilibre se traduisant par une hausse des prix, laquelle agissant sur la demande pour la réduire, sur l'offre pour l'augmenter finit par établir l'égalité de ces deux termes. Cette hausse des prix ne réalise pas les restrictions nécessaires sans entraîner des souffrances nombreuses et cruelles. Elle

s'accompagne aussi pour les détenteurs des denrées déficitaires de bénéfices importants. De nombreux hommes d'affaires plus ou moins scrupuleux profitent en même temps du trouble des circonstances pour réaliser des gains considérables par des opérations frauduleuses qu'il leur serait beaucoup plus difficile de mener à bien en temps normal. Aussi, l'opinion publique, confondant toutes les questions, a-t-elle tendance à attaquer vivement la hausse des prix qu'elle attribue à la cupidité des intermédiaires et à exiger de l'Etat son intervention en vue de la limiter. Elle réclame toujours en des circonstances analogues les mêmes mesures de taxation, de réglementation et de contrôle, croyant ainsi à tort que la cause réelle des souffrances de la population est la hausse des prix amenée par la volonté des commerçants alors qu'elle n'est autre que la disproportion entre les ressources et les besoins et que le seul moyen d'y mettre fin est d'accroître les ressources en stimulant la production et l'importation.

La solution simpliste qui consiste à taxer une denrée n'en fait pas apparaître une quantité supplémentaire, bien au contraire, car elle décourage le producteur. On pourrait il est vrai, en attendre une meilleure répartition des richesses entre les individus : malheureusement l'expérience montre que les tractations illicites se font immédiatement nombreuses et profitent principalement aux riches et aux détenteurs de la denrée, même si un contrôle très développé et très sévère tente de réprimer ces agissements frauduleux. L'expérience classique en matière de taxation des blés exécutée par les hommes de la Convention, à qui cependant on ne peut reprocher le manque d'énergie dans l'application, et toutes celles qui ont suivi conduisent à douter très fortement de la possibilité d'obtenir de la taxation des résultats satisfaisants.

On peut espérer une meilleure utilisation des denrées en agissant sur la demande par l'intermédiaire de la consommation, par le rationnement. Cette méthode permet de supprimer pour une denrée les usages de

luxes qui peuvent en être faits, augmentant ainsi la quantité disponible pour les usages essentiels ; appliquée aux quelques denrées les plus indispensables, et efficacement contrôlées, elle paraît susceptible de donner de bons résultats, tant que les quantités allouées sont suffisantes pour que la disette ne gêne pas trop fortement les consommateurs et pourvu qu'on la double d'une assistance sérieuse venant en aide à ceux qui ne pourraient pas payer le prix de la denrée et à ceux-là seulement.

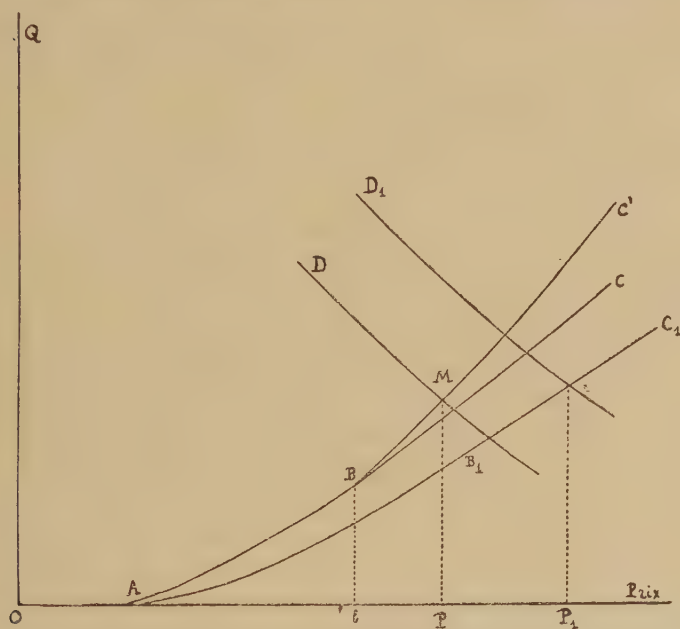


FIG. 9.

On peut essayer de se rendre compte par le raisonnement des conséquences de ces diverses méthodes par lesquelles l'Etat peut agir sur le ravitaillement du pays. On sait qu'en matière agricole, le prix de revient d'une denrée est variable suivant le terrain cultivé et que cette dispersion des coûts de production donne lieu au phénomène bien connu de la rente du sol.

Si pour un pays comme la France, on porte en abscisses les prix de revient et en ordonnées les quantités sus-

ceptibles d'être produites à ce prix de revient ou à un prix de revient inférieur, on obtient une courbe régulièrement croissante ABC (fig. 9). A partir d'un certain prix b , il devient moins onéreux d'importer des denrées de l'étranger plutôt que d'accroître la production nationale. A partir du point B correspondant, la courbe des quantités susceptibles d'être offertes sur le marché devient BC', chaque point M de cette courbe, correspondant à un prix p , représentant la somme des quantités susceptibles d'être produites sur le sol national, ou d'être importées, à un prix inférieur ou égal à p . La demande en fonction du prix est de son côté représentée par la courbe D, dont le point de rencontre avec ABC' correspond à l'équilibre entre la quantité produite ou importée et la quantité demandée, son abscisse représentant le prix P du marché.

En temps de guerre on peut admettre comme cas le plus défavorable que l'importation est arrêtée. La courbe des quantités produites serait donc A B C si, par suite des perturbations dans la production, les prix de revient ne subissaient une majoration. La courbe réelle est au-dessous de A B C' en $A_1 B_1 C_1$ par exemple. Quant à la demande D du temps de paix en l'absence de toute mesure de restriction, elle se trouve comme nous l'avons vu augmentée et devient D_1 . Le prix du marché doit donc passer de P à P_1 si l'on veut que la production se développe assez pour satisfaire la demande ; comme on n'est d'ailleurs pas renseigné sur la courbure des branches de courbe B C' ou $B_1 C_1$, on ne peut faire de prévision précise sur ce développement de la production qui dans les circonstances de guerre peut fort bien être irréalisable. Supposons que le Gouvernement impose un contingentement de la consommation de manière à permettre les usages essentiels de la denrée mais à en prohiber les usages de luxe. La demande se trouve ainsi réduite en D' (fig. 10) d'où résulte un nouveau prix P' et une nouvelle quantité produite. Comme en France en 1913, l'agriculture fournissait en gros 95 % de la consumma-

tion, on connaît assez bien la courbe A B C autour du point M. On peut aussi avoir une idée du tracé de la courbe D aux environs du point P. On peut donc prévoir la nouvelle demande D' en évaluant la grandeur des usages de luxe de la farine et en la retranchant à chaque prix de l'ordonnée de D. Pour peu que l'on puisse estimer quelle est la nouvelle courbe des prix de revient en temps de guerre on peut déterminer le prix que pren-

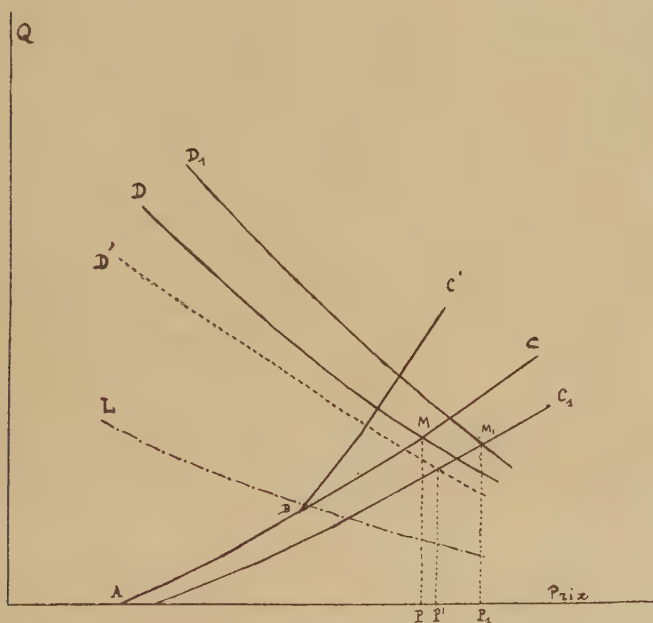


FIG. 10.

dra le blé en l'absence de toute taxation. Le rationnement ayant une limite au delà de laquelle les besoins essentiels ne seraient plus satisfaits, il se peut que le nouveau prix soit supérieur à l'ancien prix P. Par là se trouve ne pas recevoir satisfaction une partie des anciens consommateurs que leurs moyens limitent. Si le rationnement ne peut pas être accru de manière à diminuer P' il n'y a qu'un procédé logique pour l'Etat de remédier à cette situation : l'Assistance.

Si l'Etat adopte la solution qui consiste à taxer les denrées au prix P il ne gêne en aucune façon les demandes de luxe, qui peuvent être satisfaites au même prix que les demandes essentielles. La production se trouve d'ailleurs instantanément freinée et il se produit cette situation impossible : demande supérieure à l'offre au prix du marché. Rien ne peut empêcher qu'une variation des prix vienne rétablir l'équilibre en développant la production et en abaissant la demande soit par l'effet de transactions occultes soit par suite d'un relèvement officiel des cours. En tout cas la taxation bien qu'elle donne l'apparence de profiter aux masses, profite principalement à ceux que la taxation n'atteint pas parce qu'ils consentent à payer plus cher que le prix taxé.

TAXATION — CONTRÔLE — RÉGLEMENTATION DU COMMERCE
— MONOPOLE DE L'ÉTAT — USAGE DES RÉQUISITIONS POUR
LE RAVITAILLEMENT DE LA POPULATION CIVILE.

L'Etat possède un moyen commode d'agir sur la vie économique : c'est de taxer les prix des denrées. Il peut aussi intervenir en réglementant les conditions du commerce et des transformations industrielles de denrées. Il peut encore se substituer au commerce soit en s'attribuant le monopole d'une denrée, soit en se juxtaposant au commerce privé. Dans ce dernier cas, les entrepreneurs privés en présence d'un concurrent dont les pertes sont à la charge du budget de l'Etat, sont bien obligés ou de disparaître, ou d'abaisser leurs prix au niveau de ceux pratiqués par les magasins administratifs, à moins que les magasins d'Etat ne soient pas assez importants pour influencer sur le marché normal comme ce fut le cas pour les fameuses baraques Vilgrain où les acheteurs éventuels payaient largement la différence de prix à leur avantage par des dérangements et des pertes de temps le plus souvent sans résultat.

Tous les moyens d'action du Gouvernement sur les prix furent essayés pendant la guerre. Il est malheureusement impossible de les étudier séparément car ils procèdent d'un enchaînement inévitable : la taxation d'une denrée ne peut être assurée qu'avec l'aide de la réglementation de son commerce, déterminant en particulier les qualités auxquelles s'applique la taxe et les conditions de vente. Cette réglementation n'est appliquée que si elle s'accompagne d'un contrôle et de sanctions. En outre on aperçoit vite que la taxation n'a de sens que si les usages de la denrée sont réglementés ainsi que ceux des denrées susceptibles de s'y substituer, et si celles-ci sont à leur tour taxées. Il devient alors plus facile pour l'Etat d'assurer lui-même le commerce de la denrée que de multiplier les contrôles. On est ainsi directement conduit au monopole. Toutes ces mesures font partie d'un même ensemble et ne sauraient être dissociées.

Le Gouvernement ne s'est occupé pendant la guerre que des denrées essentielles : celles qui furent réglementées ont été : céréales, viande, sucre, lait, œufs, vin, huiles et corps gras, pommes de terre, légumes secs, saccharine, bière, cidre, et un certain nombre de produits fabriqués à partir des denrées précédentes : pâtisserie, biscuiterie, pâtes alimentaires, chocolaterie, confiserie, fromages.

En ce qui concerne le régime particulièrement intéressant des céréales panifiables, il faut distinguer deux périodes : l'une allant jusqu'en 1917 pendant laquelle les seules mesures réglementaires visent à réserver à la panification toutes les céréales ; la liberté du commerce des céréales est maintenue ainsi que celle des industries de transformation et l'Etat se contente d'opérer parallèlement au commerce par des achats et des ventes, agissant indirectement sur les prix à la fois par ces achats et par ceux qu'il exécute en vue du ravitaillement militaire ; la deuxième période au contraire voit l'institution d'un véritable monopole d'Etat sur les céréales.

Cette expérience du ravitaillement en blé pendant la guerre nous paraît assez instructive pour devoir être évoquée.

Dans les premiers jours d'août 1914 le prix du blé en France était de 24 fr. 50 le quintal. Par suite de la crainte d'un prochain déficit le prix monte rapidement et atteint de 30 à 33 francs en janvier 1915. Fin mars des blés américains rendus au Havre cotent 40 francs. L'Administration Militaire décide alors d'opérer la réquisition au prix de 32 francs. Cette décision entraîne immédiatement comme conséquence une paralysie complète des importations, aucun commerçant ne se souciant de payer du blé à 40 francs pour risquer de se le voir requérir à 32 francs. Cette fixation indirecte de prix par voie administrative avait donc eu pour résultat d'arrêter les importations.

La récolte française de 1915 est très déficitaire. Elle atteint les 2/3 seulement de la production moyenne des années immédiatement précédentes. Au contraire à l'extérieur une excellente récolte provoque une baisse des prix : le blé américain rendu à Bordeaux ne coûte plus que 28 fr. 75. Le manque de souplesse administratif se manifeste encore : le prix d'achat par l'autorité militaire reste fixé à 32 francs et enraye la baisse intérieure qu'aurait normalement dû amener la baisse des blés étrangers. Sur ces entrefaites la loi du 16 octobre 1915 autorise la réquisition du blé et des farines pour les besoins de la population civile, fixe le prix maximum de réquisition et ouvre au Ministère du Commerce les crédits en vue de se livrer à l'étranger, en France ou aux colonies à l'achat et à la vente amiables des blés et farines. L'Etat s'établit ainsi commerçant en céréales et intervient simultanément en fixant le prix de réquisition — celle-ci étant généralisée à la satisfaction des besoins de la population civile — et en concurrençant le marché régulier. L'indemnité de réquisition est fixée à 30 francs le quintal. Cette fixation oblige l'Etat à préciser la nature de la farine taxée à ce prix. Le poids du blé doit

être de 77 kilos l'hectolitre et la proportion de matières étrangères inférieure à 2 %. Le prix des farines se déduit de celui du blé en admettant un taux d'extraction de 74 %. Un barème établit les corrections à faire aux prix suivant les altérations de pureté des denrées.

En octobre 1915 les emblavements avaient diminué de 700.000 hectares. Là encore on pouvait voir une conséquence de l'action administrative. Le prix de 30 francs, porté à 33 francs le 14 mars 1916 rémunérait à peine les cultivateurs, alors que les autres produits agricoles, en particulier l'avoine échappaient à toute réglementation. En janvier 1916, alors que le blé valait 30 francs, l'avoine cotait 40 francs, d'où prime considérable à la culture de cette dernière céréale par rapport à celle du blé. Il n'y avait que deux manières de rétablir l'équilibre entre avoine et blé : soit supprimer la taxation du blé, soit taxer toutes les céréales. C'est à cette dernière solution que s'est arrêté le Gouvernement et cela est dans la nature des choses. La taxation d'une denrée entraîne forcément petit à petit la taxation de toutes les autres.

Signalons en passant une autre conséquence de la loi : la délégation du pouvoir de requérir aux Préfets eut pour effet de gêner la répartition du blé des départements riches vers les départements pauvres. Les Préfets craignant de voir le blé de leur département s'éloigner vers d'autres par suite d'une dénivellation des cours apparente ou cachée, n'hésitaient pas à réquisitionner le blé de leur département. La diffusion de la marchandise, déjà gênée par la difficulté de créer une dénivellation des prix entre deux points du territoire se trouvait ainsi complètement arrêtée.

Le décret du 21 mai 1916 taxe les avoines à 29 fr. et 28 fr. suivant la qualité. La marge ainsi accordée au bénéfice du blé est encore insuffisante ; la culture de l'avoine étant plus facile et moins onéreuse que celle du blé. D'ailleurs l'élévation des cours de la viande rendait intéressant pour le cultivateur l'emploi de son blé à la nourriture des animaux. Devant cette situation l'Etat dut ré-

glementer et interdire cette pratique devenue courante par l'article 2 de la loi du 25 avril 1916, qui édicte des sanctions pénales à cet effet. Juger des résultats d'une pareille loi est presque impossible. La recherche de tels délits dans un pays où la propriété est aussi morcelée qu'en France nous laisse sceptiques.

Jusqu'alors la taxation du blé n'avait été qu'indirecte. La loi du 29 juillet 1916 impose le prix maximum même dans les contrats entre particuliers. Ce prix est fixé à 33 francs alors qu'auparavant la cote sur le marché libre oscillait entre 30 et 36 francs. Une amende importante sanctionnait les manquements à cette règle.

Le résultat de toute cette politique fut une nouvelle décroissance de la superficie emblavée qui au 1^{er} janvier 1917 avait diminué de 800.000 hectares par rapport à l'année précédente. La loi du 8 avril 1917 devait consentir une augmentation de prix qu'elle porte à 36 francs. La situation s'aggravait rapidement. La guerre sous-marine venait d'être officiellement déclarée par la proclamation du Kaiser du 2 janvier 1917. Le décret du 13 juillet 1917 porte le prix du blé de 36 à 50 francs. Une nouvelle réglementation intervient : la déclaration de récolte. Chaque cultivateur est tenu de tenir un carnet de battage. Seuls les blés ainsi déclarés sont payés 50 francs, les autres sont payés 7 francs de moins, soit 43 francs. La précision étant difficile à obtenir en matière de céréales une tolérance de 20 % est admise dans la déclaration. 20 % de la production sont immédiatement transformés en stocks occultes que précisément la loi se proposait d'empêcher. Malgré tout et bien que les statistiques soient en cette matière difficiles à interpréter, le relèvement des prix entraîne une augmentation des emblavements de 400.000 hectares.

Le décret du 30 novembre 1917 assure en fait la mainmise totale de l'Etat sur le commerce des céréales panifiables. A dater du 1^{er} janvier 1918, ces céréales sont soumises à la réquisition générale. En apparence le commerce continue à être libre, cependant « les meu-

niers, les négociants et les courtiers agissent pour le compte de l'Etat » représenté par l'office central des céréales, l'office central de la meunerie et de la boulangerie et les offices départementaux des céréales. Cette mainmise complète de l'Etat s'accompagne de l'arsenal de mesures nécessaires à son application : autorisations administratives de transport et d'expédition, vérifications et contrôles de toutes natures. Malgré la rigueur de cette réglementation, les heureux effets de la précédente hausse des cours sur la production s'atténuent vite. Alors que le blé de bonne qualité vaut 50 francs, les blés avariés utilisables d'une manière fort lucrative pour la nourriture des bestiaux cotent de 60 à 80 francs. La réquisition générale en effet ne se concevait que comme une mesure mettant à la disposition de l'Etat tous les stocks détenus par les producteurs et intermédiaires, l'administration n'ayant pas les moyens de réaliser et de conserver de pareilles quantités de céréales. Le producteur avait donc la charge de la conservation de sa récolte. Il avait tout intérêt à en provoquer l'avarie ou tout au moins à ne pas chercher à l'éviter, bénéficiant ainsi d'une prime de 10 à 30 francs par quintal. Cette fraude finit par attirer la parade : le décret du 21 mars 1918 interdit la vente des céréales avariées à un prix supérieur à ceux des céréales en bon état.

La situation du ravitaillement étant de plus en plus précaire, on dut élever le prix du blé à 75 francs, prix applicable seulement à la récolte 1918. Des sanctions pénales étaient prévues visant ceux qui cherchaient à écouler à ce prix des céréales provenant de récoltes antérieures. Le relèvement des cours de 50 à 75 francs provoqua une augmentation très nette des emblavements qui passent de 4.191.450 hectares à 4.448.710 hectares et une augmentation très nette du rendement à l'hectare qui passe de 64,5 à 102 (Indice 100 pour la moyenne des années 1904-1913). La production s'accroît par rapport à l'année précédente de 25.200.000 quintaux.

Ainsi en ce qui concerne le blé, la taxation a dû con-

sentir d'août 1914 à 1918 une augmentation des prix de 24 fr. 50 à 75 francs soit de plus de 200 %. Les mesures de taxation ont dû pour être à peu près efficaces être accompagnées d'une réglementation touffue et de contrôles nombreux ; la complexité de cette réglementation était devenue telle que les producteurs et négociants les plus honnêtes n'étaient pas sûrs de ne pas y contrevenir à chaque instant ; quant aux habiles, ils ne se faisaient pas faute de la mettre en défaut.

Pour ce qui est de la fixation des prix elle-même elle s'est révélée comme manquant complètement de souplesse ; les variations considérables et discontinues (quelquefois de 50 %) dans le prix de la taxe, souvent nécessaires pour remédier à une situation compromise, en sont la meilleure preuve.

En ce qui concerne les autres denrées, les dangers de la taxation se sont souvent manifestés de manière encore plus éclatante. Ainsi, à Paris, le 19 août 1916, à la suite d'une hausse des prix du beurre, une sorte de taxation officieuse intervint par suite d'un accord entre le Préfet et les mandataires aux halles. Le prix fut fixé à 20 francs le kilo. La répercussion sur les arrivages fut considérable. Ceux-ci, jusque-là inférieurs de 2,2 % seulement à ceux de la quinzaine correspondante de 1913 leur deviennent aussitôt inférieurs de 42 %. La taxation officielle autorisée par la loi en octobre 1916, appliquée à Paris en février 1917 diminua encore les arrivages. On put observer la fuite des denrées des marchés où elle était taxée vers ceux où elle ne l'était pas et vers les marchés occultes. La diminution des arrivages aux halles de Paris était en partie compensée par l'accroissement du ravitaillement clandestin dans les arrière-boutiques des petits commerçants qui se fournissaient directement chez le producteur. La contre-épreuve réussit d'ailleurs parfaitement. Lorsque le 30 avril 1917 la taxe fut abrogée les arrivages reprirent et le commerce redevint normal. Les résultats de la taxe mis en évidence par cette expérience étaient donc : diminution des approvisionnements,

élévation du prix moyen du beurre en tenant compte des prix pratiqués par les détaillants clandestins, situation meilleure pour les courtiers marrons et les mercantis que pour les commerçants honnêtes.

La taxation nous paraît donc devoir être maniée avec de grandes précautions ; procédé simpliste, méconnaissant les véritables causes de la hausse des prix, elle exige pour être appliquée tout un accessoire de mesures de réglementation, de contrôle et de sanctions. Elle va d'ailleurs à peu près toujours, en diminuant les quantités offertes, à l'encontre du but final qu'elle se propose : mettre à la disposition de chaque consommateur une quantité plus grande de denrées.

Dans un rapport au Sénat, M. le Sénateur Perchot, remarquait fort justement : « La taxation est bien une arme, mais une arme à deux tranchants, plus dangereuse pour ceux qui la manient que pour ceux qu'elle est destinée à frapper ». Et M. Colson dans son *Traité d'économie politique* est encore plus catégorique dans son jugement : « L'exemple, dit-il, d'une époque et d'un pays où la taxation ait produit d'heureux résultats (en dehors des cas où le tarif est la condition sous laquelle est autorisé un usage spécial ou privatif du domaine public) est encore à trouver ».

Il est intéressant de signaler après l'étude de la taxation quelle fut la politique du pain pendant la guerre et ses résultats. Dès les premiers jours de la guerre, le Gouvernement s'était décidé à maintenir le prix du pain à un niveau voisin de son niveau d'avant-guerre. Il tenait à très juste titre pour essentiel de maintenir le pouvoir d'achat en ce qui concerne cette denrée de base de l'alimentation française, des nombreuses familles dont les hostilités avaient réduit le budget dans des proportions considérables. La politique du Gouvernement s'est tout de suite orientée vers la taxation du pain. Il fallut d'ailleurs comme nous l'avons vu créer dans ce but un certain nombre de règles législatives ; le pouvoir détenu par les maires en vertu de la loi de 1791 de taxer le

pain et la viande étant inopérant en l'absence de pouvoir de taxation du blé et de la farine. D'ailleurs même lorsque le blé et la farine furent taxés et leur commerce soumis à un véritable monopole d'Etat, le prix que ce dernier dut payer pour que la production du blé et de la farine ne décroisse pas dans des proportions catastrophiques, reste bien supérieur au prix qu'auraient dû avoir ces denrées pour que le prix de revient du pain soit inférieur ou égal au prix fixé par le Gouvernement. C'est uniquement au prix de sacrifices financiers considérables que ce dernier a pu maintenir constant le prix du pain. C'est à une véritable opération d'assistance que s'est livré l'Etat en prenant à ses frais une partie importante des frais de production du pain et en mettant cet aliment à la disposition du public à un prix inférieur à son prix de revient, cette opération se traduisant par des ristournes soit aux meuniers soit aux boulangers, suivant les époques. Qu'une autre forme d'assistance soit difficile à organiser dans les premiers temps d'une guerre, cela est difficilement niable. Il n'en reste pas moins que cette méthode aveugle d'assistance profitait autant au riche qui avait largement les moyens de supporter la hausse du prix qu'au pauvre, et qu'elle mettait à la charge de l'Etat une partie de l'alimentation du mercanti ou de l'ouvrier d'usine à gros salaire aussi bien que de la femme que la guerre avait laissée seule avec des enfants à sa charge. Du point de vue strictement économique un développement méthodique de l'assistance, au profit de ceux qui auraient été dans l'impossibilité d'acheter leur pain et de ceux-là seulement, eût été plus juste et moins onéreux.

C'est un déficit d'environ 6 milliards (5.887.148.495 fr.) que mettent en évidence les comptes spéciaux du Trésor relatifs aux opérations commerciales de l'Etat sur les blés et farines.

Cette politique ne se justifie que dans la mesure où l'on pouvait considérer l'élévation du prix du pain comme l'indice même de la disette et où l'on estimait

indispensable pour le moral d'une population habituée à une certaine fixité des prix de ne pas l'alerter par un signe manifeste des difficultés du ravitaillement.

LE RÔLE DES INTERMÉDIAIRES. LES PROFITEURS DE LA GUERRE.

Chaque fois que des difficultés de ravitaillement viennent atteindre la population et se traduisent par la hausse des prix, l'opinion publique ne manque pas d'accuser les intermédiaires dont à ces époques les profits sont importants et quelquefois considérables. Cette émotion est suffisamment légitimée par le fait que beaucoup de « mercantis » véreux et sans scrupules profitent des circonstances troublées pour se livrer avec audace à des manœuvres frauduleuses qu'ils n'auraient pas pu accomplir en temps normal. L'erreur que commet l'opinion consiste à ne pas distinguer le rôle de l'intermédiaire honnête et le service qu'il rend en mettant à la disposition du consommateur les denrées qu'il lui vend, du caractère frauduleux des actes auxquels se livrent les intermédiaires louches. L'opinion publique réclame infailliblement comme remède la taxation, la réglementation et les mesures d'intervention. Or ces mesures, forcément complexes et touffues nuisent principalement au commerçant consciencieux que gêne une réglementation dont il risque toujours d'enfreindre involontairement les règles, alors que le profiteuse habile et sans scrupules trouve toujours dans sa complexité même le moyen de la tourner. Le développement du rôle de l'Etat se trouve lui-même générateur de passe-droits et fraudes, du fait de l'exercice de la puissance publique par des fonctionnaires d'occasion. Lorsque l'attribution de facilités diverses ne dépend plus de la loi de l'offre et de la demande, mais du bon vouloir des agents de l'administration, il ne manque pas d'apparaître un nombre considérable d'abus. L'usage des recommandations et des pots de vin

se développe d'autant plus vite que les fonctionnaires sont plus nombreux, plus puissants et moins bien recrutés.

Aussi peut-on penser que le véritable moyen de réduire au minimum la malversation des profiteurs de guerre est de réduire au minimum la réglementation du commerce, pourvu que cette réglementation soit claire et précise et que la répression des fraudes soit aussi sévère que possible.

MESURES DE RESTRICTION.

Il est assez naturel, lorsque les denrées essentielles deviennent très nettement déficitaires par rapport à la consommation normale, de rationner cette denrée et de limiter par voie d'autorité la quantité consommable par homme et par jour. Cette méthode, qui est depuis toujours appliquée dans les places fortes assiégées, dut être employée par à peu près tous les belligérants pendant la dernière guerre. Elle présente un très net avantage sur la réduction de la consommation par la hausse des prix. Cette dernière en effet ne fait pas disparaître toutes les demandes correspondant à des usages de luxe, une partie seulement d'entre elles se trouvant éliminées. Si, au contraire, la ration est raisonnablement calculée, elle les élimine totalement, à moins d'admettre des fraudes assez faciles à découvrir ou d'admettre des rétrocessions entre rationnaires qui ne peuvent être évidemment que très limitées. Si la ration est calculée de façon à être à peu près suffisante pour les usages de première nécessité, elle doit être d'une application assez facile et éviter des gaspillages déplorables. En France, la première partie de la guerre ne connut qu'un rationnement : celui du sucre. Puis d'autres denrées furent rationnées et parmi elles le pain. Le décret du 30 novembre 1917 qui en réglementait la fabrication et la vente en organisait le rationnement par la carte individuelle. D'autres rationnements furent organisés par des méthodes diffé-

rentes : jours sans viande, nombre limité de plats aux repas dans les restaurants, fermeture des pâtisseries, etc. Les résultats de ces mesures furent bons. « On a évalué la réduction de la consommation en 1918 à 22 % pour le pain, 46 % pour le sucre, 60 % pour le riz, 35 % pour les corps gras. » L'intendant Laporte¹, qui s'exprime ainsi dans son livre, fait aussi remarquer que le moral du pays n'en est pas moins resté élevé et qu'en Allemagne, où les restrictions furent beaucoup plus longues et plus dures qu'en France, la population a vaillamment supporté tous les sacrifices. Les mesures de restriction ont en effet atteint dans ce pays un point inconnu en France. Dès les premiers temps de la guerre, le pain fut confectionné avec des succédanés. En 1917, il comprenait 55 % de farine de seigle, 35 % de farine de froment et 10 % de succédanés et constituait le fameux pain KK. La ration individuelle était alors de 1.900 grammes par semaine. Elle fut ramenée en juin 1918 à 1.200 grammes. A la même époque, la ration de viande était de 150 grammes par semaine, bien peu de chose pour de gros mangeurs de viande comme les Allemands. Il faut en conclure que les mesures de rationnement doivent être prévues pour être appliquées dès les premiers temps d'un futur conflit.

UTILISATION DE PRODUITS DE SUBSTITUTION.

Il faut rapprocher des mesures de restriction les mesures qui ont tenté de substituer aux denrées en déficit des produits de remplacement variés. Tous les belligérants qui ont été gênés dans leur ravitaillement ont recouru à ces méthodes. C'est ainsi qu'en France la saccharine fut couramment utilisée en tant que succédané du sucre. C'est cependant en Allemagne qu'il faudrait se reporter pour trouver les exemples les plus frappants de ce qu'il est possible d'obtenir en matière de chimie de

1. Intendant Laporte : *Mobilisation économique et Intendance militaire*.

guerre. Les savants allemands ont déployé d'admirables efforts dans la recherche des corps susceptibles d'être utilisés pour la nourriture des hommes et des animaux ; citons entre autres, la production d'aliments azotés par action d'une levure dite minérale sur des sels ammoniacaux qu'elle transformait en albuminoïdes, et qui a obtenu des résultats encourageants. L'utilisation des « ersatz » fut considérable. La chimie semble donc devoir être en cas de blocus un précieux auxiliaire de l'agriculture.

PRÉPARATION DE LA MOBILISATION AGRICOLE ET DU RAVITAILLEMENT.

L'expérience de la guerre permet de dégager quelques principes généraux :

1° En premier lieu, un principe d'organisation générale : l'unité de direction des services agricoles et du ravitaillement. Les difficultés dues au manque de liaison entre deux services connexes par nature et qui furent distincts pendant la plus grande partie de la guerre ont mis en évidence la nécessité de les réunir sous une même autorité. Le ministre de l'Agriculture, qui, dès le temps de paix, possède quelques moyens d'action sur la production agricole et qui dispose de nombreux organes régionaux et locaux, est tout indiqué pour exercer l'autorité en question.

2° En second lieu, l'Etat qui ne peut pas ne pas intervenir dans les questions agricoles et de ravitaillement doit réduire cette intervention au minimum afin de causer le moins de perturbation possible dans un mécanisme économique déjà très atteint. On peut d'ailleurs remarquer que ce principe — à peu près universellement admis par ceux qui s'occupent de ces questions — a un énoncé tellement vague qu'il ne signifie rien du tout, la question demeurant entière de savoir quel est ce minimum auquel il conviendra que l'Etat limite son intervention.

3° Enfin la nécessité qu'il y a à organiser dès le temps de paix la préparation de la mobilisation agricole et du ravitaillement. Comme en toute autre matière, les tâtonnements sont générateurs de désordre, de pertes de temps et de gaspillage. Il est évident que dès le temps de paix on ne peut prévoir au point de vue de l'action que des règles très générales, cette action dépendant essentiellement des circonstances et toutes les circonstances n'étant pas prévisibles. Il est cependant possible d'organiser les services chargés de la production agricole et du ravitaillement à la mobilisation, d'en préparer la mobilisation et d'en entraîner au moins les cadres en les formant à leurs fonctions éventuelles ; de faire étudier par ce personnel les problèmes qu'ils auraient à résoudre à la mobilisation ; de déterminer par des recherches statistiques les éléments dont la connaissance sera nécessaire le moment venu ; de préparer la mise en œuvre des diverses méthodes susceptibles d'être appliquées ; de prendre dès le temps de paix un certain nombre de mesures indispensables.

Un modèle de cette préparation se trouve dans les travaux du Ravitaillement national antérieurement à la guerre. Cependant ces travaux ne concernaient qu'un point de détail : la réunion des denrées nécessaires à l'alimentation des forces armées. Il faut généraliser l'organisation au rassemblement des denrées nécessaires au ravitaillement général, à la détermination des ressources nécessaires à la mobilisation agricole, etc.

I. Mobilisation agricole.

Le problème consiste à maintenir et si possible développer la production agricole. Nous pensons que les méthodes d'action peuvent se classer en quatre catégories.

1° Adoption d'une politique des prix visant à encourager la production.

Nous avons vu en décrivant la politique des prix du

blé pendant la guerre quelle répercussion néfaste — conforme aux enseignements de l'économie politique la plus classique — a sur la production la fixation par l'Etat, directe ou indirecte, d'un prix trop faible. Il faut que le prix rembourse au moins les cultivateurs de leur prix de revient et qu'il leur laisse un bénéfice suffisant pour les inciter à produire plus. Les conditions les plus favorables à cet état de choses sont l'unité de direction entre services chargés de la production et de la réunion des denrées et la liberté des prix dont on devra chercher à se rapprocher au maximum.

2° Satisfaire des besoins essentiels de toute nature de l'agriculture et de l'industrie agricole : transports, matériels agricoles, crédits, combustibles, énergie électrique, main-d'œuvre sont en temps de guerre aux mains de l'Etat qui doit les répartir de façon à assurer le rendement maximum.

3° Aménager les cultures suivant un plan méthodique et rationnel en orientant l'activité des cultivateurs vers les productions les plus utiles pour la défense nationale. Le fait que seul l'Etat peut satisfaire leurs besoins divers lui donne un moyen d'action extrêmement puissant pour agir sur les agriculteurs et diriger leur action dans le sens voulu.

Peut-on attendre quelque résultat de la mise en valeur par voie de concession des terres abandonnées par leurs exploitants ? Nous avons vu que l'expérience de la guerre a été trop brève pour être concluante. Nous doutons cependant de la vertu de cette méthode. Si en effet des terres se trouvent abandonnées, c'est vraisemblablement que, ou bien les propriétaires ne disposent pas du matériel ou du personnel nécessaires — et cela il rentre dans le rôle de l'Etat de veiller à le leur fournir — ou bien que les terres en question sont d'une culture si difficile que les prix de revient des denrées qu'elles produisent sont prohibitifs, autrement dit que la somme d'efforts et de matières à dépenser pour leur culture n'est pas en rapport avec les résultats à en attendre. Dans de pareilles conditions, on peut douter, quelles que

soient les conditions de crédit offertes aux volontaires cultivateurs, qu'il s'en trouve beaucoup et que la surface ensemencée augmente notablement et d'une manière profitable.

4° Procéder aux études et expériences que nécessite la production au point de vue méthodes de culture et organiser les centres d'instruction indispensables.

C'est ainsi que, pendant la guerre, l'Etat a dû créer des centres d'instruction en vue de former le personnel destiné à mettre en œuvre les procédés mécaniques desquels on attendait une simplification du problème de la main-d'œuvre agricole. De même, l'Etat est intervenu en 1916 alors qu'un hiver rigoureux avait anéanti les semences d'automne pour préconiser auprès des agriculteurs la culture des blés de printemps et leur fournir les semences nécessaires, en l'espèce des blés de Manitoba importés du Canada.

La préparation de cette action doit être entreprise dès le temps de paix par les administrations à qui en incomberait la réalisation en temps de guerre. L'étude des diverses méthodes d'action indiquées ci-dessus, la connaissance approfondie des possibilités et des besoins de l'agriculture française, l'élaboration de plans de ravitaillement s'adaptant aux diverses hypothèses possibles constituent l'essentiel de la préparation de la mobilisation agricole. L'élaboration du plan de ravitaillement nécessite comme toujours :

1° La détermination des besoins.

2° La détermination des ressources.

3° L'adaptation des ressources aux besoins et le comblement des déficits.

4° La répartition des ressources.

Les organes locaux devront prévoir les moyens de tirer le meilleur rendement possible des matières premières et de la main-d'œuvre, notamment en organisant des services mobiles d'artisans ruraux, des équipes agricoles volantes, etc.

Les recherches statistiques qui sont à la base de la détermination de ces données sont analogues à celles qui furent effectuées avant guerre par les fonctionnaires du Ravitaillement national. Ces derniers cependant n'avaient cherché à déterminer que les résultats de la production et les variations des stocks et n'avaient pas cherché à connaître les besoins de l'agriculture. Dans toutes les questions qu'aura à résoudre l'organisme chargé de préparer la mobilisation agricole, il lui faudra compter beaucoup sur la collaboration de ses fonctionnaires avec les organismes et les collectivités diverses que la guerre appellerait à collaborer avec l'Etat à l'opération de ravitaillement : conseils généraux, chambres d'agriculture, municipalités, groupements professionnels, non seulement parce que ces organes peuvent éclairer l'administration sur les caractères et les possibilités de la production, mais encore parce que du travail fait en commun et des contacts qu'il implique résultent un entraînement et un état d'esprit favorable à une meilleure coordination des efforts en temps de guerre.

On arrivera ainsi à connaître par région et même par localité les données nécessaires sur la production végétale et animale ; les données nécessaires sur les besoins de l'agriculture (amendements, engrais et leurs succédanés possibles, produits chimiques, semences, bâtiments, animaux de travail, matériel agricole, matériel automobile, matériel électrique, carburants, combustibles, énergie électrique, main-d'œuvre...), enfin les données nécessaires à la mobilisation des industries agricoles, annexées aux exploitations. Au point de vue matières premières et matériels de toutes sortes, le Ministère de l'Agriculture rentrera alors en qualité de consommateur dans le cadre général de la mobilisation industrielle et pourra effectuer auprès des ministères fournisseurs les commandes nécessaires. Il en sera de même au point de vue main-d'œuvre. A ce point de vue, le Ministère de l'Agriculture doit étudier dès le temps de paix la mobilisation :

1° De son personnel du temps de guerre.

2° De toute la masse de population nécessaire à la production agricole, alimentaire et forestière.

Il disposerait en ce qui concerne le recrutement de ses fonctionnaires de fonctionnaires dégagés d'obligations militaires, de fonctionnaires affectés spéciaux, de personnel compétent requis en vertu de l'article 2 de la loi de recrutement.

Au point de vue main-d'œuvre agricole, il disposerait :

1° De la main-d'œuvre normale non atteinte par la mobilisation militaire.

2° De main-d'œuvre complémentaire, demandée soit à l'autorité militaire en ce qui concerne le personnel soumis à des obligations militaires, soit au ministère civil fournisseur général de main-d'œuvre.

Comme toujours, chaque échelon administratif devra consigner les résultats de ses travaux en dressant un plan et un journal de mobilisation.

II. Ravitaillement général.

Le service du ravitaillement général aura pour mission en temps de guerre d'assurer l'exploitation méthodique des ressources du territoire et des ressources de l'importation en vue de pourvoir au ravitaillement des forces armées et de la population civile. Le ravitaillement des forces armées a été assuré pendant la dernière guerre d'une manière remarquable. Dans l'avenir, les mêmes règles améliorées par les corrections qu'imposent les progrès techniques donneront vraisemblablement d'aussi bons résultats. Le ravitaillement civil pose des problèmes beaucoup plus délicats et intéressant beaucoup plus directement les lois de l'économie politique.

Nous avons déjà vu que la dispersion du commerce des denrées prohibe toute exploitation en régie de ce commerce. Seul le commerce en gros — dans des cas particuliers — pourrait être assuré par l'Etat. L'Etat,

pour la plupart des produits, ne pourra pas non plus laisser au commerce sa pleine liberté. On se trouverait donc probablement en temps de guerre en face de régimes différents d'un groupe de denrées à l'autre depuis la liberté jusqu'au monopole absolu avec exploitation en régie. Les éléments de ces régimes seraient la réglementation des transactions et des usages de la denrée avec ou sans taxation, — réquisition générale de principe mettant la totalité de la denrée à la disposition des agents de ravitaillement — contrôle de la production, des stocks, de la vente — rationnements — centralisation par l'Etat ou par des consortiums contrôlés par lui de toutes les importations de la denrée.

Comme régime types, on pourrait imaginer les suivants :

1° Pour les denrées dont la production et le commerce en gros sont très concentrés (sucre, café), réquisition totale de la denrée et répartition par les soins de l'Etat.

2° Pour les denrées essentielles de production disséminée et de commerce en gros moyennement concentré (céréales), réquisition générale de la denrée la mettant à la disposition du ravitaillement, réglementation, rationnement et taxation.

3° Pour d'autres, réquisitions partielles de la récolte (application au vin pendant la guerre).

4° Pour d'autres, formation de consortiums chargés sous le contrôle de l'Etat de centraliser la réunion des denrées produites sur le sol national et les importations.

5° Pour d'autres enfin, liberté complète ou interdiction complète.

Nous avons exposé précédemment nos préférences personnelles pour un système, en matière de ravitaillement en denrées essentielles, limité à un rationnement sérieusement étudié de manière à répartir au mieux le disponible, doublé bien entendu de mesures de réglementation, de contrôle, de centralisation des importations et d'une répression très sévère des fraudes, mais à l'exclusion de toute mesure de taxation.

La préparation de la mobilisation par les organes mobilisateurs du ravitaillement général devra pour chaque denrée et pour chaque hypothèse de guerre déterminer :

a) L'importance des ressources et des besoins en fonction du temps au cours de l'année ;

b) Les possibilités d'importation, les besoins correspondants en moyens de transport et en moyens de paiement ;

c) Les mesures d'intervention à prendre par l'Administration ;

d) L'importance des restrictions à prévoir ;

e) Les délais à partir desquels les mesures prévues devront être appliquées.

En cette matière comme en toute autre, il faut attendre beaucoup de la collaboration des fonctionnaires avec les organismes privés, collectifs ou professionnels.

III. L'usage des réquisitions en matière de ravitaillement.

Nous avons précédemment étudié la question générale des réquisitions aussi bien en matière industrielle qu'agricole et analysé les difficultés qu'entraînerait l'usage général de la réquisition des denrées et des moyens de production qui constituerait au fond une véritable nationalisation de l'économie du pays. La majorité des esprits qui se sont occupés de ces problèmes estime qu'il faut préférer les accords amiables à la réquisition chaque fois qu'il sera possible de conclure de tels accords. Cependant, la réquisition dont la valeur comme moyen destiné à vaincre les résistances des récalcitrants et comme arme d'intimidation est indiscutable peut rendre dans des cas particuliers de très grands services en permettant à l'Etat de prendre en main la répartition de denrées essentielles et nous avons déjà dit que si nous ne sommes pas partisan de la mainmise

générale *a priori* de l'Etat sur le commerce, nous croyons cependant que l'Etat doit pouvoir, si les circonstances l'exigent, contrôler de très près la répartition des denrées.

La réquisition au début de la guerre fut employée le plus discrètement possible. Le Ravitaillement national put réunir les énormes quantités de denrées nécessaires au ravitaillement des troupes en usant principalement du contrat amiable, en particulier sous la forme commerciale de l'achat à caisse ouverte. Il faut noter que si le succès du ravitaillement national est dû surtout à la sagesse qui en avait inspiré les règles d'action, il a été facilité au début de la guerre par l'esprit patriotique des populations agricoles, esprit patriotique d'autant plus développé que les cultivateurs, comme tout le monde, croyaient à une guerre courte, l'attitude des producteurs de vin fut, à ce point de vue, fort édifiante. Dès la fin de 1914, la situation devint plus difficile, la hausse des prix rendit moins lucrative pour le paysan la vente à l'Etat. L'ardeur patriotique s'émoussait avec le temps et la réquisition devait tenir une place plus grande dans la réunion des denrées nécessaires aux armées, malgré l'importance des contingents demandés à l'importation.

En 1915, l'état-major ayant décidé d'allouer aux troupes une ration réglementaire de vin, le service de l'intendance dut, afin de se procurer les quantités nécessaires, organiser la réquisition générale partielle de la récolte. Celle-ci fut frappée de réquisition générale jusqu'à concurrence du quart dans les 15^e, 16^e, 17^e et 18^e régions militaires. La grande majorité des viticulteurs (plus de 97 %) usèrent d'ailleurs de la possibilité qui leur était offerte de transformer la réquisition en achat au prix d'un barème établi par l'intendance.

En 1916, le service du ravitaillement civil, en vue d'assurer le ravitaillement de la population, réquisitionne toute la production nationale de sucre, en même temps qu'il assure l'importation et la répartition.

Pendant la deuxième partie de la campagne, le Ravi-

taillement général recourut aux réquisitions générales des céréales, du foin, de la paille. On voit que le rôle des réquisitions a été en croissant constamment au cours de la guerre au fur et à mesure que les difficultés du ravitaillement augmentaient et que le rôle de l'Etat s'étendait. Les réquisitions générales n'avaient pour but que d'immobiliser les denrées chez le producteur. En matière agricole, en effet, on ne peut penser, ni à réquisitionner les entreprises pour les exploiter en régie, ni à mettre la main effectivement sur les denrées dès leur production ; la procédure de règlement serait inextricable et d'autre part l'administration se trouverait dans l'incapacité d'assurer la conservation de stocks d'une importance formidable.

La seule question vraiment délicate dans l'emploi économique de la réquisition afin de procéder à la réunion de ressources par l'Etat est la fixation des barèmes de prix. Chaque fois qu'il semblera indispensable d'utiliser la réquisition générale, il faudra s'entourer de toutes les garanties nécessaires dans la fixation des prix et à défaut de mercuriales du commerce, l'Administration devra suivre d'aussi près qu'il lui sera possible, étant donnée la nature des choses, l'évolution des prix de revient autant qu'ils peuvent être dégagés des multiples éléments qui concourent à les déterminer. Des commissions formées de fonctionnaires d'une part, de représentants des producteurs et de négociants d'autre part constituent certainement les organes les plus aptes à fixer les prix de réquisition de manière à réduire au minimum les inconvénients inévitables de ce mode d'acquisition.

CHAPITRE VII

LE RECRUTEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE EN TEMPS DE GUERRE

Le problème principal de la mobilisation de la main-d'œuvre est évidemment le recrutement du personnel nécessaire pour assurer la marche des usines de guerre, de l'agriculture, des transports, des services publics et des administrations, de toutes les entreprises industrielles et commerciales enfin, nécessaires à l'entretien de la vie matérielle et morale du pays. Cependant, à côté de ce problème de recrutement, se posent des questions secondaires dont l'importance est considérable, relatives à l'emploi de ce personnel et dont l'ensemble forme la politique ouvrière de guerre. Les circonstances ne permettent pas en effet de baser l'emploi du personnel sur les règles ordinaires de la législation du travail ; les grèves, moyens d'action ordinaires des syndicats, sont inadmissibles à un moment où l'existence du pays dépend du rendement de la production. D'une manière générale, les libertés ouvrières doivent être mises en sommeil dans l'intérêt de la défense nationale. Aussi l'Etat qui tire de la nécessité le droit d'imposer à la main-d'œuvre une discipline de guerre a-t-il le devoir de veiller à ce que cette discipline ne soit pas exploitée aux dépens de la classe ouvrière et à ce que les conditions du travail soient en rapport avec la situation et donnent au personnel le moyen de vivre dans des conditions lui permettant de maintenir sa vigueur physique et sa valeur morale. Ce devoir est d'autant plus impérieux que,

comme nous l'avons vu, les interventions de l'Etat sur les divers marchés tendent à établir un niveau de prix artificiels auquel doivent être rattachés les salaires. Les ouvriers étant soumis à des obligations strictes de la part de l'Etat, celui-ci devient leur représentant naturel vis-à-vis de leurs employeurs au cas où il ne les emploie pas lui-même ; toutes les questions ouvrières deviennent l'objet de son attention et de son contrôle : salaire, logement, nourriture ; arbitrage obligatoire, syndicalisme, conventions collectives, législation du travail, hygiène et prévoyance posent des questions qui présentent un intérêt primordial non seulement en elles-mêmes, mais du fait de leur répercussion sur les résultats de la production. L'Etat, pour accomplir, en temps de guerre, son rôle en matière de main-d'œuvre, doit disposer d'organes administratifs spécialement organisés à qui reviendra la charge d'assurer le recrutement et l'emploi du personnel. En cette matière encore, la guerre de 1914-1918 est riche en enseignements ; le gouvernement a progressivement adopté une politique qui faisait de l'Etat le véritable metteur en scène en matière de main-d'œuvre. La même solution devrait être immédiatement appliquée dans un conflit nouveau.

ORGANISATION CENTRALE ¹.

Les problèmes les plus divers qu'ont soulevés pendant la guerre le recrutement et l'emploi de la main-d'œuvre ont été simultanément résolus dans l'improvisation la plus complète. Les réactions qu'ont exercées entre elles les solutions de ces divers problèmes rendent difficile de les exposer séparément.

Au début de la guerre, l'emploi de main-d'œuvre en dehors des quelques établissements prévus pour assurer les fabrications de guerre n'intéressait pas le gouverne-

1. Oualid et Picquenard : *Salaires et tarifs, conventions collectives et grèves*. — La politique du ministère de l'Armement et du ministère du Travail.

ment. Seules furent prises à cette époque des mesures d'assistance ayant pour but de venir en aide aux familles privées de leur soutien et aux nombreux chômeurs qu'avait voués à l'inaction la fermeture à la mobilisation de près de 50 % des entreprises.

Bientôt l'Etat, remettant en route la grande industrie, eut à se préoccuper de recruter le personnel nécessaire. Nous verrons plus loin à propos de chaque catégorie de main-d'œuvre les procédés qu'employèrent parallèlement Etat et industriels pour rechercher et embaucher l'effectif nécessaire. L'Etat se trouvait occuper dans les questions de main-d'œuvre un double point de vue. D'abord, représenté par le ministre du Travail, il continuait son rôle de protecteur des travailleurs et d'arbitre dans les conflits du travail ; il est vrai que la législation du travail devait, sous l'influence de la nécessité, recevoir de nombreuses entorses — durée du travail, repos hebdomadaire, travaux des femmes et enfants, travail de nuit — qui tendaient à réduire ce rôle ; le Ministère du Travail avait d'ailleurs été désorganisé par la mobilisation d'une forte partie de son personnel.

En second lieu l'Etat, représenté par le ministre de la Guerre, puis par le ministre de l'Armement, en vertu de sa situation de gros employeur de main-d'œuvre, d'acheteur quasi unique de la production de la grosse industrie, de chef hiérarchique de la main-d'œuvre mobilisée dont l'importance fut rapidement considérable, d'autorité investie du droit de requérir les biens et les services, se trouvait à même d'exercer directement son action sur les usines de guerre, leurs dirigeants et leur personnel. Sous cet aspect, l'Etat tirait de sa puissance publique, traduction de la soumission complète des intérêts particuliers à ceux de la défense nationale, le moyen pratique de régler la discipline de la main-d'œuvre.

A l'origine, le recrutement se fit sans règles bien déterminées : les industriels embauchaient leurs ouvriers comme ils pouvaient et où ils pouvaient, de larges faci-

lités leur étant accordées par l'Etat au point de vue de l'utilisation du personnel mobilisé. Pendant la plus grande partie de la guerre, le Ministère du Travail et le Ministère de l'Armement opérèrent indépendamment. Le principal rôle fut celui du Ministère de l'Armement qui eut à assurer le recrutement et le contrôle de la main-d'œuvre utilisée dans les usines de guerre. Le service ouvrier qui avait été créé au sous-secrétariat de l'artillerie par Albert Thomas le 18 mai 1915 avait organisé son action sur les diverses catégories de main-d'œuvre ; l'instruction du 15 juillet 1915 sur le contrôle de la main-d'œuvre indique nettement les directions dans lesquelles le sous-secrétaire d'Etat orientait son activité : recherche méthodique des spécialistes disponibles, contrôle des effectifs, contrôle du bon emploi de la main-d'œuvre, contrôle des conditions du travail, rapports avec les syndicats ouvriers, mutations, contrôle préventif des demandes de main-d'œuvre, recherche des fraudes, sanctions. Le décret qui créait le Ministère de l'Armement, du 31 décembre 1916, donnait à ce ministère la charge d'assurer le recrutement, la répartition et le contrôle de toute la main-d'œuvre nécessaire aux fabrications de guerre. Le service ouvrier devenait la direction de la main-d'œuvre qui comprenait cinq sections : recrutement, contrôle des ouvriers mobilisés, personnel officier, établissements de l'Etat, main-d'œuvre coloniale et étrangère, bien-être ouvrier.

A cette époque, il existait déjà une commission interministérielle de la main-d'œuvre, qui fonctionnait depuis septembre 1915 au Ministère du Travail. Elle avait comme but de « coordonner l'action des diverses administrations intéressées en ce qui concerne le placement des chômeurs, réfugiés, mutilés et réformés, le recrutement de la main-d'œuvre pour la défense nationale, son utilisation rationnelle et sa protection » (arrêté du 13 mai 1916). Ce n'est cependant qu'en 1917 qu'apparaît la conception définitive de l'organisation des services de la main-d'œuvre dans le décret du 18 octobre 1917, qui

conférait au Ministère du Travail les services de recrutement et de répartition de la main-d'œuvre primitivement confiés au Ministère de l'Armement. Il faut noter qu'au cours de toutes ces transformations le Ministère de l'Agriculture avait toujours gardé dans son ressort les questions de main-d'œuvre agricole.

Ainsi, quelques années de guerre avaient amené à cette solution : centralisation de toutes les questions intéressant la main-d'œuvre industrielle au Ministère du Travail. L'organisation primitive qui faisait du Ministère de l'Armement le pivot de la mobilisation industrielle avait seule été possible alors que, surpris par les événements, le gouvernement devait organiser la solution des problèmes de main-d'œuvre et que le Ministère du Travail se trouvait désorganisé par la mobilisation.

Ce dernier est cependant tout indiqué pour se charger de questions qui ne constituent qu'une extension de sa compétence du temps de paix et qui sont en rapport intime avec son activité normale.

Aussi, dans une organisation future, faut-il penser à confier au Ministère du travail le recrutement de la main-d'œuvre et la direction de la politique ouvrière et sociale. Seules quelques catégories de main-d'œuvre dont les conditions d'emploi sont différentes de celles des travailleurs industriels et moins interchangeables auraient intérêt à être rattachées à des ministères spéciaux : la main-d'œuvre agricole dépendrait ainsi logiquement du Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement ; les ouvriers des mines du Ministère des Travaux publics ; enfin les questions de recrutement et la surveillance des ouvriers coloniaux serait avec raison confiée aux services du Ministère des Colonies, de même que le recrutement de la main-d'œuvre étrangère pourrait avantageusement dépendre du Ministère des Affaires étrangères.

Une organisation de ce type était proposée dans le projet de loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre. La partie correspondante du texte, qui fut votée à la Chambre et au Sénat, peut être considérée comme ayant reçu l'approbation du Parlement.

LA MAIN-D'ŒUVRE MOBILISÉE.

Avant de décrire le régime de l'affectation spéciale actuellement en vigueur et qui permettrait en cas de guerre de conserver à leur usine ou à leur emploi les ouvriers, employés ou fonctionnaires indispensables, bien que soumis aux obligations militaires, il est intéressant de résumer l'histoire de la main-d'œuvre mobilisée au cours de la guerre.

Nous avons vu que les plans de mobilisation avaient prévu le maintien en activité des établissements constructeurs de l'artillerie, des ateliers du service des poudres et de quelques établissements de l'industrie privée. Un certain nombre de sursis d'appel, environ 2.500, avaient été accordés à ceux des employés de ces usines dont le départ aurait pu nuire au développement des fabrications prévu par le plan de mobilisation. A cette époque, il existait, au ministère de la Guerre, un bureau des questions ouvrières à la direction du Contentieux et de la Justice militaire et de plus à la direction de l'Artillerie, la section des budgets et des comptes connaissait des questions de salaires dans les établissements ayant des commandes de l'Etat ; elle disposait, pour assurer le contrôle local de l'Inspection permanente des fabrications d'Artillerie pour les établissements militaires et de l'Inspection des Forges pour les établissements privés.

Le problème qui avait été posé aux industriels, à Bordeaux, en septembre 1914, — la production de 50.000 coups de 75 par jour — impliquait la remise en marche de l'industrie arrêtée par la guerre. Les industriels jugèrent indispensables les services d'un certain nombre de leurs spécialistes. Les premières mesures prises furent de garder à l'usine ceux des ouvriers qui n'avaient pas encore rejoint leur corps. On distribua aux chefs d'entreprise des titres de sursis d'appel provisoires, en blanc, régularisation étant faite ultérieurement par l'Inspection des Forges ou par le Service des

Poudres, suivant les cas. Les jeunes ouvriers de la classe 1914 furent, eux aussi, conservés à la demande de leurs patrons, mais, la loi de recrutement du 21 mars 1905 ne prévoyant l'attribution de sursis d'appel qu'aux militaires des réserves, ils furent considérés comme ayant rejoint leur corps et ayant été détachés ; ce fut l'origine de la situation de « détaché en usine » qui devint celle de tous les ouvriers mobilisés employés à l'intérieur, lorsqu'en juillet 1915 tous les sursis furent, en principe, supprimés.

En ce qui concerne les hommes qui avaient déjà rejoint leur corps, il fut ordonné par le ministère de la Guerre de procéder à un recensement nominatif des ouvriers métallurgistes dans les dépôts de l'intérieur. Sur les listes ainsi dressées, les chefs des groupes industriels désignaient leurs ouvriers qui leur étaient rendus. Ce procédé nécessitant de trop longs délais, le 11 octobre 1914 le ministre de la Guerre décida le renvoi dans un certain nombre d'usines privées travaillant à la fabrication des munitions de leurs ouvriers du temps de paix. Dans la région parisienne où la mobilité de la main-d'œuvre proscrivait l'emploi du système nominatif, on créa, au quartier du train des équipages, à Paris, un dépôt de métallurgistes où furent dirigés tous les tourneurs et ajusteurs ayant déclaré avoir travaillé dans la région parisienne. Dès la deuxième moitié d'octobre, les ouvriers présents dans les dépôts de l'intérieur affluaient au dépôt des métallurgistes ; trois autres dépôts analogues furent ultérieurement créés aux sièges des Inspections des Forges : Toulouse, Lyon et Nantes. La circulaire ministérielle du 23 octobre 1914 disposait que les chefs d'entreprise travaillant pour la Défense nationale recevraient des ordres en blanc sur lesquels il leur suffirait d'inscrire le nom d'un ouvrier présent dans un dépôt de métallurgie pour que le commandant de ce dépôt soit tenu de mettre cet homme à leur disposition.

Telles furent les mesures prises dans les premiers

mois de la mobilisation industrielle. L'urgence ne permettait pas de prendre des dispositions respectant toujours la justice de manière parfaite. Celles qui furent prises furent très larges et remarquable la hardiesse de ceux qui en ont assumé la responsabilité. Elles ont peut-être permis quelques abus, des jeunes gens furent éloignés du front où était leur place, des ouvriers de la classe 1914 furent temporairement maintenus en usine, des gens qui n'étaient pas le moins du monde des ouvriers réussirent, dans le désarroi, à s'embusquer ; il n'en est pas moins vrai qu'étant données l'imprévision en ces matières, et la nécessité de ne perdre aucun instant dans la mise en route des fabrications, elles ont permis de recruter dans les délais les plus réduits le personnel indispensable. Il fut d'ailleurs possible, par la suite, la situation s'améliorant, de remédier aux abus, de réparer les injustices, de faire la « chasse aux embusqués ». C'est ainsi que, le 24 janvier 1915, fut ordonnée une première révision de la situation des militaires en usine par les contrôleurs du service des Forges, le remplacement des militaires indûment détachés devant d'ailleurs s'effectuer progressivement afin de ne pas troubler le rendement des ateliers. La loi Dalbiez, du 17 août 1915, fixe le statut du mobilisé en usine, indique les principes suivant lesquels doivent être faites les affectations et institue des commissions paritaires de patrons et ouvriers chargés, dans chaque région, d'examiner les affectations douteuses. Lorsque fut créé le Sous-Secrétariat de l'Artillerie et des Munitions, les besoins de l'armée s'étaient accrus jusqu'à impliquer la mobilisation de toute l'industrie française. Le chiffre des ouvriers mobilisés devenant imposant, le sous-secrétaire d'Etat Albert Thomas, organisant à la fois leur recrutement et leur contrôle, en confia la charge au service ouvrier rattaché à son cabinet. Le service des Forges, en pleine réorganisation, était devenu insuffisant pour assurer à la fois le contrôle technique des usines et le contrôle de l'emploi du personnel. Un service spécial du

contrôle de la main-d'œuvre fut créé, qui fut rattaché à l'inspection des Forges et composé presque exclusivement d'inspecteurs du travail mobilisés en qualité d'officiers contrôleurs ; le 1^{er} janvier 1918, ce service comprenait 66 officiers contrôleurs aidés de 392 aides-contrôleurs ayant grade de sous-officier.

Conformément à la loi Dalbiez, l'instruction ministérielle du 20 septembre 1915 créait, dans chaque circonscription de l'Inspection des Forges, une commission mixte composée de trois patrons et de trois ouvriers, et présidée par un contrôleur de la main-d'œuvre ayant voix consultative, en vue de réviser les affectations qui semblaient douteuses. A la suite des travaux de ces commissions, 4 % environ du personnel militaire, antérieurement employé en usine, fut renvoyé dans les formations combattantes.

D'ailleurs, les méthodes de recrutement s'étaient déjà modifiées : les industriels n'avaient plus, en principe, le droit de venir embaucher eux-mêmes dans les dépôts de métallurgistes. Les rappels de l'armée commençaient à devenir la règle. Le ministre de l'Armement avait fait opérer des recensements des ouvriers présents sous les drapeaux et recevait les demandes des industriels, soit sous forme nominative, soit sous forme numérique. C'est sous cette dernière forme que s'est effectué le recrutement de la plus grosse partie du personnel mobilisé en usine.

Il est assez intéressant de voir quel fut l'effet de cette mobilisation en usine sur la contribution de chaque catégorie professionnelle de la population aux pertes causées par la guerre. Le tableau ci-dessous l'indique nettement¹.

1. Chiffres extraits d'un rapport présenté à la Chambre des Députés par M. Louis Marin, et reproduits par M. A Fontaine (*L'Industrie Française pendant la guerre*).

On voit que la proportion de l'effectif mobilisé dans chaque catégorie est sensiblement constante sauf pour les services publics et les transports. Cette anomalie

	Population active	Mobilisés	% des mobilisés	Pertes	Pertes en % des mobilisés	Pertes en % de la population
Agriculture	5.237.000	3.586.000	68 %	673.700	18,8 %	12,8 %
Industrie	3.652.000	2.506.000	68 %	267.400	10,6 %	7,3 %
Commerce	1.228.000	842.000	69 %	196.720	23,4 %	16 %
Professions libérales	310.000	212.000	68,5 %	71.070	33,7 %	23 %
Services publics	640.000	222.000	35 %	55.240	25 %	8,7 %
Transports	1.543.000	543.000	35 %	99.240	18,3 %	6,4 %
Totaux....	12.644.000	7.934.000	63 %	1.363.370	»	»

apparente s'explique aisément du fait que beaucoup des employés de ces services avaient été mobilisés sur place et non aux armées — ainsi la plupart des cheminots avaient été mobilisés dans les sections de chemin de fer de campagne — et ne comptent pas dans les chiffres ci-dessus. Les chiffres de la population active sont déduits du recensement de 1911. Les chiffres des mobilisés et des pertes sont déduits d'un rapport de M. Louis Marin, à la Chambre des députés. Les pourcentages ne sauraient représenter autre chose que des ordres de grandeur. Ils suffisent cependant à montrer la nette différence entre les pertes des diverses catégories professionnelles qui furent mobilisées au front et de celles dont une appréciable partie fut utilisée à l'intérieur. En aucune façon, d'ailleurs, cette constatation ne saurait être interprétée comme un reproche envers des gens qui ont forgé les armes de la victoire, qui ont soutenu un dur effort et qui, lorsqu'ils étaient au combat, se faisaient tuer pour la Patrie aussi héroïquement que tous les autres Français.

Le résultat de tous ces rappels de l'armée fut qu'en février 1917 plus de 550.000 ouvriers se trouvaient détachés dans les usines de guerre, dont 72 % dans les éta-

blissements privés et 38 % dans les ateliers militaires et les poudreries. (Voir tableau n° 1.)

La direction de la main-d'œuvre au ministère de l'Armement avait pu, grâce à ses nombreux agents, opérer un recensement des travailleurs mobilisés dans les formations des armées ou de l'intérieur et tenir à jour un répertoire méthodique groupant les travailleurs par catégorie, par âge et par situation militaire. C'est ce travail qui a permis de passer du système des demandes nominatives au système beaucoup plus large des demandes numériques qui présentait entre autres avantages celui de permettre l'emploi d'ouvriers qualifiés par leur valeur professionnelle et par leur âge, mais qui, travaillant avant la guerre pour leur propre compte ou pour celui de petites entreprises fermées par suite des circonstances, n'auraient pu être réclamés par des états nominatifs. A la fin de 1917, environ 345.000 ouvriers mobilisés avaient été mis à la disposition des industriels sur demande numérique.

Ce n'est d'ailleurs pas seulement en matière industrielle qu'il avait été fait appel à la main-d'œuvre mobilisée. La crise de l'agriculture, à partir de 1917, obligea à employer aux champs des militaires de vieilles classes. Les administrations et services publics, en y comprenant les chemins de fer, dont la majeure partie du personnel était mobilisée sur place, utilisèrent d'importants effectifs de travailleurs militarisés. Enfin, de nombreux sursis furent accordés à des militaires de classes anciennes, ainsi mis à la disposition des industries civiles indispensables à la vie du pays : usines à gaz, raffineries, etc...

Nous reproduisons ci-dessous un tableau (tableau n° 2) emprunté au livre de M. A. Fontaine, *L'industrie française pendant la guerre*, indiquant la répartition entre les diverses branches d'activité, des effectifs mobilisables employés à des fonctions d'ordre économique. On y voit qu'au 1^{er} janvier 1918, il n'y a que 40 % de ces effectifs, qui, à cette date, ont atteint leur maximum,

qui soient employés dans les usines de guerre. Le reste se décomposant ainsi : 21,5 % dans l'agriculture, 25 % dans les services publics, administrations et chemins de fer, 7,5 % dans les mines et la navigation, enfin 6 % en sursis dans les diverses industries.

Tels furent les résultats obtenus par le recrutement de la main-d'œuvre mobilisée. Quelle était la situation des ouvriers ainsi utilisés ? Dans l'improvisation du début, cette question passait évidemment au second plan, l'essentiel étant de produire. Les militaires en usine étaient alors dans des situations diverses : en sursis d'appel réguliers accordés par l'autorité militaire ; en sursis d'appel provisoires ; détachés de leurs corps ; mobilisés, mais autorisés à ne rejoindre qu'ultérieurement, etc... A partir du 4 juillet 1915, tous les sursis furent, en principe, supprimés. Tous les militaires étaient considérés comme ayant rejoint le dépôt de leur corps d'affectation et ayant été ensuite détachés dans les usines. Ils devaient recevoir de leur commandant de dépôt un titre justifiant leur situation et étaient astreints au port d'un brassard. Sur les ouvriers dans cette situation, le service de la main-d'œuvre exerçait une autorité plus grande que sur les hommes en sursis. Ceux-ci en effet gardaient la qualité de civils, la seule sanction de leurs fautes étant le retrait de leur sursis et leur incorporation immédiate ; sur les hommes détachés en usine, au contraire, les officiers du service ouvrier avaient des pouvoirs analogues à ceux d'un commandant de compagnie. Seul juge de leur affectation, le ministre de l'Armement pouvait les déplacer à son gré. La loi Dalbiez, du 17 août 1915, ne fait, dans son article 6, que consacrer définitivement ces règles. Cependant, cet article ne définissait que d'une manière assez imprécise et brève le statut du mobilisé industriel. Une circulaire du Sous-Secrétariat d'Etat de l'Artillerie et des Munitions, du 15 octobre 1915, combla cette lacune et vint préciser le régime des mobilisés industriels qui devait subsister jusqu'à la fin de la guerre. Elle leur donnait la

double situation de militaires ou de civils suivant les cas. Au point de vue de leurs rapports avec l'usine qui les employait, ils étaient considérés comme civils ; au point de vue de leurs rapports avec l'autorité militaire, ils restaient mobilisés et, comme tels, soumis à la discipline militaire. En tant qu'assimilés aux ouvriers civils, la législation sociale et ouvrière leur était applicable, en particulier la loi de 1898 sur les accidents du travail, et la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières, à l'exclusion des lois sur les pensions militaires. Ils avaient droit au salaire normal et courant de la région en vertu du décret du 10 août 1899 que la loi Dalbiez leur déclarait applicable. Ils étaient autorisés à revêtir la tenue civile, bien qu'astreints au port d'un insigne. Ils ne jouissaient ni de permissions militaires, ni de la franchise postale. Leur famille, sauf dans les cas où ils étaient employés en dehors de leur résidence habituelle, n'avait pas droit aux allocations prévues par la loi du 5 août 1914 en faveur des familles de mobilisés.

Cependant, ils demeuraient militaires : leurs affectations et mutations étaient prononcées par l'Autorité militaire seule ; ils restaient soumis à la discipline militaire, le contrôleur local de la main-d'œuvre ayant à ce point de vue les attributions d'un chef de corps. Ils ne pouvaient faire grève ni quitter individuellement le travail, ce qui eût constitué de leur part un abandon de poste justiciable des Conseils de Guerre.

La base de ce régime des mobilisés industriels était donc constituée par le service du contrôle de la main-d'œuvre. Le contrôleur jouait, vis-à-vis des ouvriers mobilisés, le double rôle de chef hiérarchique et de représentant vis-à-vis de leurs employeurs. Bien que gardant la faculté de s'affilier aux syndicats professionnels les ouvriers militaires étaient désarmés dans la discussion des conditions du travail. Aussi, le contrôle de la main-d'œuvre s'est-il considéré comme devant prendre la défense de leurs intérêts. Cette conception s'est surtout exercée dans la discussion des salaires.

Le salaire des ouvriers mobilisés.

Le principe fut très vite admis, dès les conférences de Bordeaux, de septembre 1914, que les salaires des ouvriers mobilisés seraient les mêmes que ceux des ouvriers civils. Cette mesure a été passionnément discutée. Il est, en effet, choquant, au point de vue de la justice, que les ouvriers en âge de porter les armes, qui ont déjà l'avantage inestimable de ne pas endurer les souffrances de la bataille et de ne pas risquer perpétuellement leur vie, se voient rémunérer bien au delà de la solde militaire que touche le camarade de l'avant. La solution qui fut adoptée était cependant justifiée par des arguments convaincants : il fallait, en effet, ou bien donner à l'ouvrier les moyens de pourvoir lui-même à ses besoins, ou bien constituer des unités chargées de l'encadrement et de l'entretien des militaires détachés en usine. Or, les difficultés qu'auraient soulevées la deuxième solution, si l'on veut bien penser au personnel, aux casernements, aux cadres qu'aurait nécessité une telle organisation, si l'on veut bien aussi penser à la dispersion des ouvriers entre les usines du territoire, étaient certainement prohibitives. De plus, la hiérarchie de l'usine se serait trouvée troublée car elle ne correspondait souvent pas à la hiérarchie militaire. Enfin, il fallait entretenir le rendement de l'ouvrier et, pour cela, stimuler par un salaire raisonnable sa bonne volonté et son énergie. « Or, quel était le but de la mobilisation ? disait, en 1922, dans une conférence, le général de la Vallée, alors inspecteur permanent des fabrications de l'Artillerie. Produire le plus possible et avec le minimum d'hommes. Si on n'avait pas payé les ouvriers mobilisés, ce n'est pas 500.000 hommes que nous aurions été obligés d'affecter aux usines, mais peut-être 700.000 ou 800.000. »

Il eût été d'ailleurs impossible de rétribuer différemment les ouvriers mobilisés et les ouvriers civils qui travaillaient dans les mêmes conditions, dans les mêmes

ateliers. Aussi, le principe de l'égalité des salaires des ouvriers civils et mobilisés fut-il définitivement établi par la loi Dalbiez qui déclarait le décret du 10 août 1899 applicable à la main-d'œuvre mobilisée en usine.

L'affectation spéciale.

La loi de recrutement de 1923, reproduite sur ce point par celle du 31 mars 1928, a tenu compte des enseignements de la guerre et prévu l'emploi de personnel mobilisable en dehors des formations des armées. Le régime qu'elle établit, l'affectation spéciale, permet d'utiliser les hommes soumis à des obligations militaires soit dans des corps spéciaux, soit à leur emploi du temps de paix, soit à des emplois similaires. L'article 52 de la loi du 31 mars 1928 déclare susceptibles d'être affectés spéciaux les hommes du service auxiliaire et les hommes du service armé deuxième réserve « dont l'activité professionnelle est indispensable soit à la satisfaction des besoins de l'Armée, soit au fonctionnement des administrations publiques, soit au maintien de la vie économique du pays »; les hommes du service armé première réserve peuvent aussi recevoir une affectation spéciale « mais uniquement pour la satisfaction des besoins de l'armée », et en cas de nécessité absolue. La loi évite une fraude facile à imaginer en disposant que les affectations spéciales ne peuvent être prononcées qu'en faveur « des hommes exerçant leur profession ou titulaires de leur emploi depuis deux ans au moins à partir de leur passage dans la première réserve ».

Les affectés spéciaux restent militaires et sont justiciables des tribunaux militaires. Ils reçoivent, comme salaire de base, les allocations et prestations correspondant à leur grade militaire. Ils peuvent être relevés de leur emploi pour être affectés à un corps de troupe et inversement.

Les règlements d'administration publique des 17 sep-

tembre et 4 octobre 1930 déterminent les conditions d'application des principes établis par l'article 52 :

Les affectations spéciales sont décidées par les ministres de la Guerre, de la Marine et de l'Air, chacun en ce qui concerne les réservistes qui dépendent de lui. Des tableaux joints au décret du 17 septembre, indiquent les catégories de professions qui peuvent compter des affectations spéciales et les classes de réserve dans lesquelles ces affectations peuvent être prononcées. Ces tableaux au nombre de six concernent respectivement : le tableau n° 1, les corps spéciaux ; le tableau n° 2, les administrations et services publics ; le tableau n° 3, les professions industrielles ; le tableau n° 4, les professions agricoles ; le tableau n° 5, les professions commerciales et le tableau n° 6, les Français à l'étranger. Le décret précise que les affectations spéciales ne peuvent être maintenues qu'en l'absence de personnes susceptibles d'être requises pour occuper l'emploi par application de l'article 2 de la loi de recrutement.

Conformément à la loi, les affectations doivent porter sur des hommes du service auxiliaire ou de la deuxième réserve du service armé ; en ce qui concerne la satisfaction des besoins des armées, en cas de nécessité, sur des hommes des onze plus anciennes classes de la première réserve du service armé. Les hommes des classes plus jeunes ne peuvent recevoir d'affectation spéciale qu'au cas où ils seraient reconnus strictement et personnellement indispensables.

La surveillance et le contrôle de l'emploi des affectés spéciaux rentrent dans les attributions du commandement territorial. Dans chaque région, le contrôle est exercé par une commission régionale fonctionnant sous l'autorité du général commandant la région. En ce qui concerne les affectés dans les administrations centrales, une commission interministérielle spéciale fonctionne sous l'autorité du ministre de la Guerre. Le règlement d'administration publique du 4 octobre 1930 réglemente le statut des affectés spéciaux : quelle que soit leur ca-

tégorie, ceux-ci, conformément à la loi, restent soumis aux lois et règlements militaires et sont justiciables des tribunaux militaires. Les affectés spéciaux dans les corps spéciaux (catégorie A), corps militarisés à la mobilisation (douanes, Trésor aux armées pour le ministère des Finances, section de chemins de fer de campagne et section d'électriciens de campagne pour le ministère des Travaux publics, sapeurs forestiers pour l'Agriculture ; poste aux armées, sections techniques de radiotélégraphie militaire pour les P. T. T.), jouissent des obligations et des avantages de l'affectation normale. Les affectés spéciaux (catégorie B) des professions industrielles et commerciales s'ils sont employés dans les établissements militaires sont soumis à un règlement arrêté par l'autorité militaire, s'ils sont employés dans des établissements privés sont soumis aux règlements intérieurs des ateliers. Dans ce cas, les manquements à ces règlements seraient signalés à l'Autorité militaire qui prendrait les sanctions nécessaires pour assurer la discipline. Ces affectés reçoivent un salaire de base déterminé par décret et égal à la somme de la solde afférente à leur grade et d'une indemnité suffisante pour leur permettre d'assurer leur entretien. Ce salaire peut être majoré de primes de rendement dont le montant est déterminé par l'Autorité militaire. L'ensemble du salaire est à la charge de l'employeur. Enfin, les affectés spéciaux (catégorie C), employés dans les administrations et les services publics, perçoivent les traitements et indemnités de leur emploi.

Tel est le système qui permet, à l'heure actuelle, de préparer utilement la mobilisation en maintenant à leur poste du temps de paix un certain nombre de réservistes dont le départ aurait, pour le fonctionnement des services publics, de l'industrie et du commerce, des conséquences désastreuses. Il ne reste plus qu'à déterminer quels sont ces individus si indispensables afin de les mettre en état d'affectation spéciale. Nous verrons plus loin, à propos de la mobilisation des entreprises, les principes sur lesquels on peut se guider dans ce choix.

LE RECRUTEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE CIVILE.

Le recrutement de la main-d'œuvre civile ne présente pas de difficultés particulières. La difficulté n'est pas de décider les véritables ouvriers, susceptibles de rendre des services, à travailler, mais d'avoir sur le territoire national un nombre suffisant de ces spécialistes. C'est bien ce que prouve l'expérience de la guerre. Il faut cependant noter qu'il fut fait, pendant la guerre, un grand effort pour l'organisation du placement des ouvriers, à peu près inexistante en 1914, mais qui a survécu aux hostilités.

En 1914, la fermeture des portes d'une grande partie des établissements industriels avait provoqué un chômage intense, encore accru par l'afflux des réfugiés français et belges ; 40 % environ de l'effectif ouvrier d'avant-guerre se trouvant sans travail, l'Etat entreprit à la fois d'organiser les secours aux chômeurs et leur placement. Un fonds national de chômage et des fonds municipaux furent créés. D'ailleurs, dès que l'Industrie française dut se remettre en marche, le chômage se résorba rapidement pour faire place à un déficit de main-d'œuvre. Les chiffres suivants indiquant le nombre de chômeurs secourus à Paris montrent avec quelle rapidité s'est faite cette disparition :

1 ^{er} août 1914	168.352
15 septembre 1914.....	278.047
15 octobre 1914	293.824
15 novembre 1914	278.592
15 décembre 1914	243.939
1 ^{er} janvier 1915.....	225.692
1 ^{er} octobre 1915	100.000
1 ^{er} janvier 1916.....	83.093
1 ^{er} janvier 1917.....	34.000
1 ^{er} janvier 1918.....	14.698

Il faut noter que les premiers chiffres sont erronés par défaut, un certain nombre d'ouvriers ne s'étant pas encore fait inscrire au fonds de chômage aux dates correspondantes. On voit que, dès le début de 1917, le chô-

mage avait pratiquement disparu à Paris. Les statistiques des fonds de chômage et les enquêtes des inspecteurs du Travail montrent qu'il en fut de même en province et qu'à la même époque le chômage a fait place à une pénurie de main-d'œuvre.

Dès les premiers jours de la mobilisation, il avait fallu organiser le placement public, quasi inexistant avant guerre. Le 26 octobre 1914 était créé par les soins du ministère du Travail l'Office national de Placement des chômeurs et des réfugiés. Le 15 mars 1915, l'Office national de la main-d'œuvre agricole. De nombreux bureaux de placement publics furent organisés dans les départements. Parallèlement à ces services, le Sous-Secrétariat d'Etat de l'Artillerie organisa le recrutement d'ouvriers pour les usines de guerre, en annexant aux dépôts de métallurgistes établis aux sièges des Inspections des Forges, à Paris, Lyon, Toulouse et Nantes des centres d'embauchage civils.

En décembre 1917, les industries de guerre employaient 355.000 ouvriers civils masculins dans l'industrie privée et 105.000 dans les établissements de l'Etat, soit au total 460.000. Cet emploi d'un nombre considérable d'ouvriers dans les usines de guerre ne s'est pas opéré sans provoquer des modifications importantes dans la répartition de l'effectif ouvrier entre les différents groupes professionnels.

Le tableau ci-dessous (tableau n° 3) ¹ indique les déplacements qui se sont produits entre professions. Les résultats indiqués par ces chiffres sont intéressants à retenir en vue d'une mobilisation ultérieure de la main-d'œuvre civile. Ils indiquent, en effet, tout au moins en première approximation, dans quelles professions pléthoriques il faudra chercher à embaucher le personnel nécessaire aux professions déficitaires.

1. Tiré du livre de M. A. Fontaine : *L'industrie française pendant la guerre*.

La main-d'œuvre féminine.

Lorsque le déficit de main-d'œuvre a commencé à se faire sentir dans les industries de guerre, on a largement fait appel à la main-d'œuvre féminine. Ce n'est d'ailleurs pas seulement dans cette branche d'activité que les femmes, pendant la guerre, ont rendu des services considérables et souvent inattendus. Sans parler du rôle qu'elles ont rempli en servant comme infirmières dans les hôpitaux et jusque dans les formations sanitaires de la ligne de feu, elles ont pris, dans les services publics et dans toutes les formes de l'activité, une part remarquable à la défense nationale. Dans l'Agriculture, ce sont les femmes restées aux champs qui ont, avec l'aide des vieillards et des enfants, remplacé les hommes partis aux armées. Seulement, leur effort fut moins remarqué, d'une part parce que déjà, dans le temps de paix, les femmes participaient dans la ferme aux travaux des champs et que la guerre n'a provoqué qu'une extension de leur effort, d'autre part parce qu'elles étaient dispersées sur tout le territoire. Aussi, est-ce l'effort féminin industriel qui fut le plus apparent. Le bulletin du ministère du Travail (1916, p. 192) donne, à la suite d'une enquête des inspecteurs du Travail, une liste des travaux accomplis à cette époque par des femmes et qui ne leur étaient pas habituels en temps de paix. Dans cette longue liste, on relève ces travaux véritablement pénibles ou dangereux comme : conduite des machines à vapeur ; coulées, broyage, moulage, manœuvres des pilons, manœuvre des presses hydrauliques, conduite des machines-outils, conduite des fours, conduite de véhicules poids lourds, etc...

Ce sont les établissements de l'Etat qui ont été les précurseurs en matière d'emploi de la main-d'œuvre féminine. Ils occupaient déjà avant-guerre 4.800 ouvrières ; à celles-ci s'ajoutèrent environ 8.500 nouvelles prévues par les plans de mobilisation. Lorsque, devant la pénurie de main-d'œuvre qui se manifesta dans les industries

métallurgiques et mécaniques dans la seconde moitié de 1915, on dut envisager l'emploi en grand de la main-d'œuvre féminine, le service ouvrier en fit entreprendre le recrutement par les centres d'embauchage des dépôts de métallurgistes. Les industriels privés montraient une grande prévention contre l'emploi de ce nouveau personnel. L'administration de l'Armement dut exercer une pression énergique sur les titulaires de marchés et leur faire, pour certains travaux, obligation d'employer du personnel féminin sous la menace du retrait du personnel mobilisé détaché à leur disposition. Lorsque l'expérience eut démontré les heureux résultats à attendre du travail féminin, le mouvement d'embauche des ouvrières s'accéléra de lui-même et les industriels n'hésitèrent plus à élargir de plus en plus l'emploi des femmes, à un tel point qu'en décembre 1917 l'effectif des ouvrières employées dans les usines de guerre dépassait 400.000. En dehors des fabrications de cartoucherie qui leur conviennent particulièrement bien, elles étaient, dès 1917, couramment employées à des opérations de petite et moyenne mécanique : fabrication des fusées, décolletage, fabrication des pièces d'armes portatives, usinage d'obus jusqu'au calibre de 155 inclus.

Le bulletin du ministère du Travail de 1918 publie les résultats d'une enquête effectuée par les inspecteurs du Travail dans 52.278 établissements contrôlés, d'août 1914 à juillet 1918. Les résultats en sont résumés dans le tableau suivant (tableau n° 4) ¹. L'inspection de ce tableau montre :

1° Qu'au début de la guerre plus de la moitié du personnel féminin fut réduit au chômage, mais que, dès juillet 1916, l'effectif total des femmes dépasse l'effectif du temps de paix ;

2° Que, dans certaines branches d'industrie, le nombre des femmes s'est accru dans des proportions considérables : de 813 0/0 dans la métallurgie, de 354 0/0

1. Tiré du livre de A. Fontaine : *L'industrie Française pendant la guerre*.

dans la manutention et les transports, de 64 0/0 dans les industries chimiques ; que dans certaines autres (alimentation, caoutchouc, textiles, cuirs, commerce), leur nombre est resté sensiblement constant ; que, dans d'autres enfin, le nombre des femmes a diminué très nettement (industrie du livre, étoffes, métaux fins, pierres précieuses...).

3° Qu'au total, le nombre des femmes employées ne s'est augmenté que de 29 %, les augmentations relatives les plus fortes ayant porté sur des effectifs d'avant-guerre relativement peu considérables.

Cette augmentation de l'effectif féminin total des établissements soumis à l'enquête du ministère du Travail ne saurait être généralisée sans précaution à l'ensemble du pays. D'après le bulletin du ministère du Travail, la proportion de la main-d'œuvre féminine dans les effectifs totaux, suivant les industries et les services, est résumée dans le tableau suivant :

	Etablissements soumis à l'enquête du ministère du Travail	Mines	Génie et Intendances	Marine (établissement)	Service de santé	Grands réseaux de C. F.	Usines de guerre
Avant guerre	31,9 %	»	»	»	»	»	»
Août 1914 . .	39,3 %	»	»	»	»	»	»
Juillet 1915 .	39,8 %	»	»	»	»	»	»
Juillet 1916 .	39,6 %	»	»	»	»	»	14 %
Juillet 1917 .	40,2 %	»	»	»	»	»	24 %
Janvier 1918	»	12,8 %	21,5 %	21,2 %	47,3 %	14,3 %	»

Ces chiffres montrent le rôle considérable joué par les femmes pendant la guerre. Le recrutement de la main-d'œuvre féminine fut, d'une part, assuré par des déplacements considérables de professions en chômage, principalement les industries de luxe, vers les professions en déficit ; d'autre part, par l'embauchage de femmes qui se consacraient avant guerre à leur foyer et que le besoin obligeait à travailler pour assurer leur subsistance et celle de leur famille laissée sans soutien.

L'emploi généralisé du personnel féminin dans les industries de guerre, susceptible d'apporter un appoint considérable dans les effectifs ouvriers indispensables à la conduite d'une guerre à caractère industriel, se dégage donc de l'expérience et doit être préparé dans ses détails. D'ailleurs, l'emploi de la main-d'œuvre féminine dans l'industrie a été une conquête définitive de la guerre, et de nombreuses industries qui n'y recouraient pas avant guerre s'y sont maintenues après la victoire. Cet emploi des femmes présente, en temps de guerre, un double avantage : d'une part, il augmente les disponibilités en main-d'œuvre, d'autre part il donne aux femmes le moyen de s'assurer des moyens d'existence relativement larges, beaucoup plus larges que ne pourrait le faire l'assistance aux familles des mobilisés.

L'emploi des femmes nécessite toutefois un certain nombre de précautions et de dispositions spéciales. Dès le début de la mobilisation industrielle, les règles de la législation du travail avaient dû être élargies et assouplies, en particulier en ce qui concerne le travail féminin. Il fut toléré que les ouvrières soient employées à des occupations pénibles, dangereuses ou insalubres, que la durée de leur journée soit augmentée, qu'elles travaillent la nuit. La nécessité de produire vite légitimait ces entorses aux règlements en vigueur. Cependant, une utilisation sans mesure du personnel féminin aurait eu de profondes répercussions sur la santé du personnel, et par là sur la santé publique et sur l'avenir de la race, sans compter que le rendement du travail en aurait été immédiatement atteint. Aussi, dès que l'improvisation du début eut fait place à une certaine organisation, s'occupait-on de définir des limites à l'extension, imposée par les circonstances, des règles de la législation du travail et de chercher quelles étaient les mesures à prendre pour sauvegarder la santé des ouvrières tout en les employant au mieux. Le 21 avril 1916, un arrêté créait un Comité du Travail féminin dans les établissements dépendant, pour la main-d'œuvre, du

Sous-Secrétaire d'Etat de l'Artillerie et des Munitions. Ce Comité avait dans ses attributions l'étude de la nature des travaux à confier aux femmes et des mesures à prendre pour en développer l'emploi, de l'organisation du placement, des salaires, de la durée du travail et du travail de nuit, de l'hygiène et de la sécurité des ateliers, des risques de fatigue et de surmenage, de l'organisation de cantines, de logements, de crèches, de garderies d'enfants, etc...

Les règles d'emploi de la main-d'œuvre féminine doivent tenir compte de deux choses : d'abord, les femmes étant moins robustes et moins résistantes que les hommes doivent être utilisées suivant des méthodes techniques différentes ; d'autre part, les femmes ont à remplir un rôle en dehors de l'usine : leur rôle de mère de famille, et il faut prendre les mesures nécessaires pour leur permettre de remplir ce rôle et les aider à le remplir. En ce qui concerne l'utilisation des femmes dans les ateliers, la question est, à l'heure actuelle, bien connue puisque beaucoup d'industries ont continué, depuis la guerre, à utiliser une forte proportion de personnel féminin. L'installation de procédés mécaniques, de machines, de moyens de transport et de manutention automatique facilite beaucoup l'effort des femmes dont il épargne les forces physiques. L'organisation du travail, la production en série qui permet d'utiliser les femmes à la surveillance des machines en en confiant l'entretien à des outilleurs spécialisés permet aussi un bon rendement du personnel féminin sans lui imposer de trop grosses fatigues.

Enfin des règles précises doivent prescrire les conditions de durée de travail, d'hygiène des ateliers, de sécurité : c'est ainsi qu'en pleine guerre, une circulaire du Ministère de l'armement rédigée d'après l'avis du Comité du Travail féminin, limitait l'emploi du travail de nuit des femmes. Il n'était autorisé que pour les adultes d'âge supérieur à 21 ans ; les femmes de 18 à 21 ans ne pouvaient travailler de nuit qu'à titre temporaire et excep-

tionnel, enfin ce genre de travail était interdit aux jeunes filles de moins de 18 ans. La durée du travail devait être inférieure à dix heures et des repos prévus. De nombreuses usines avaient adopté pour le travail des femmes le système de trois équipes de huit heures.

En ce qui concerne le rôle de mère de famille des ouvrières, il est nécessaire d'envisager des mesures qui sont d'autant plus importantes qu'elles mettent directement en jeu l'avenir du pays. Les usines ou les localités où sont employées des ouvrières doivent donc prévoir les organisations nécessaires : garderies d'enfants, crèches, consultations des nourrissons, écoles. Ces problèmes seront certes d'autant mieux résolus en temps de guerre qu'ils le seront en temps de paix. Aussi est-ce assurer une excellente forme de la mobilisation industrielle que de développer les mesures de protection de l'enfance.

En résumé, l'expérience de la guerre a montré qu'en cas de besoin l'emploi de la main-d'œuvre féminine du temps de paix est susceptible de se développer largement par extension du côté des professions habituellement réservées aux hommes parce qu'elles sont pénibles et demandent des qualités physiques importantes ; qu'à condition de l'utiliser suivant des règles convenables, cette main-d'œuvre est susceptible d'un très bon rendement, l'habileté et l'adresse des femmes étant souvent supérieures à celles des hommes ; qu'enfin le recrutement en est assez facile, étant donné qu'il se produit pour une grande part par déplacement des industries ralenties vers les industries activées.

La main-d'œuvre féminine doit donc être considérée comme un élément capital de la mobilisation de la main-d'œuvre.

Le salaire féminin.

Pendant la guerre s'est posée la question de savoir comment serait en principe rémunérée la main-d'œuvre féminine des usines de guerre. Le Sous-Secrétaire d'Etat

de l'Artillerie et des Munitions, plus tard Ministre de l'Armement, voulut s'assurer que les employeurs ne profiteraient pas de l'embauchage d'une main-d'œuvre novice et sans organisation syndicale pour lui imposer des conditions de rémunération trop dures, préjudiciables au rendement et à la santé des ouvrières. Une circulaire du Sous-Secrétaire d'Etat Albert Thomas fixe les principes à appliquer dans les usines de guerre : cette circulaire distingue : 1° Le cas des travaux déjà accomplis par des femmes avant la guerre ; 2° le cas des travaux nouveaux qui n'étaient avant guerre exécutés ni par des hommes ni par des femmes ; 3° le cas des travaux qui étaient primitivement exécutés par des hommes et nouvellement par des femmes. Dans le premier cas le salaire à payer par l'employeur est déterminé par application du décret de 1899 et doit être égal au salaire normal et courant de la région. Dans le second, le salaire doit être établi d'après les salaires payés pour les travaux les plus voisins dans les professions analogues. Enfin dans le troisième cas, la solution est basée sur ce principe qui a servi de thème à tant de revendications ouvrières : « A travail égal, salaire égal », d'intéressants correctifs étant apportés à cette proposition afin de la rendre applicable. Il fallait en effet tenir compte des frais supplémentaires occasionnés aux employeurs par l'utilisation de la main-d'œuvre féminine, qui d'ailleurs avait dans beaucoup d'ateliers remplacé la majorité des hommes mais presque jamais la totalité : modifications d'outillage, organisations d'appareils automatiques, d'appareils de manutention spéciaux..., etc.... Aussi la circulaire applique-t-elle le principe de la manière suivante : pour un travail déterminé, on calcule le prix de revient global de la main-d'œuvre masculine antérieurement utilisée ; on en déduit le total des frais spécialement provoqués par l'emploi de la main-d'œuvre féminine. La rémunération globale des ouvrières ne saurait alors descendre au-dessous de la différence ainsi calculée.

Il n'est pas douteux que cette manière d'établir la

rémunération du travail, parfaitement conforme à la justice, a permis aux femmes de gagner des salaires assez élevés pour assurer leur recrutement dans d'excellentes conditions et pour entretenir leur vigueur physique d'une manière satisfaisante à la fois au point de vue du rendement du travail et à celui de la santé publique.

*Main-d'œuvre coloniale*¹.

Nos colonies, en admettant que nos communications avec elles soient assurées constituent une réserve intéressante de soldats et de travailleurs. Malheureusement l'emploi qui peut être fait des travailleurs coloniaux n'est pas indéfiniment extensible. D'abord le problème grave qui se pose en matière de fabrication de guerre est celui de la main-d'œuvre qualifiée. Or les indigènes n'ont en général aucune formation professionnelle et doivent si l'on veut les utiliser comme spécialistes subir un apprentissage pour lequel ils ne sont, le plus souvent, que très moyennement doués. De plus, leurs mœurs, leurs langages, leurs modes d'alimentation, leur hygiène, leurs religions obligent à les employer en groupes, encadrés par des indigènes et des Français. Même en prenant toutes les précautions nécessaires d'ailleurs, leur rendement est souvent influencé par un climat qu'ils supportent difficilement. La guerre a montré précisément quels services pouvait rendre cette main-d'œuvre et quelles étaient les méthodes à appliquer pour en tirer une aide efficace. Toutes nos colonies ne nous ont pas fourni de la main-d'œuvre : c'est à peu près uniquement de l'Afrique du Nord, de l'Indochine et de Madagascar que nous sont venus des travailleurs. Leur recrutement qui, après avoir été institué par le Sous-Secrétariat d'Etat de l'Artillerie et des Munitions, resta au Ministère de la Guerre lors de la création du Ministère de l'Armement,

1. Voir : « Main d'œuvre étrangère et coloniale », par M. B. Nogaro et M. le Lieutenant-Colonel Weil.

était basé soit sur des contrats de travail dont la nature différait suivant la colonie considérée, soit sur des engagements militaires.

C'est ainsi que les Nord-Africains furent embauchés par un contrat leur assurant un traitement semblable à celui des ouvriers européens de la même catégorie et de la même profession, un minimum de salaire, des primes d'engagement, la gratuité de leur voyage de retour, des conditions spéciales pour leur entretien dans la métropole ; ils étaient par contre obligés à la vie en commun sous une certaine discipline et étaient astreints au rapatriement dans leur pays à l'expiration du contrat. Il était en effet utile de prévoir le retour dans leur pays natal de tous ces indigènes afin d'éviter qu'il ne s'en fixe un trop grand nombre dans la métropole une fois les hostilités finies. L'émigration isolée avait donc été interdite et le recrutement méthodiquement organisé. Les embauches étaient en principe volontaires : un contingent minimum était cependant périodiquement fixé et au cas où il n'aurait pas été atteint la réquisition aurait été employée pour recruter le complément. Cette réquisition n'eut pratiquement pas à jouer.

Les Indochinois et les Malgaches furent le plus souvent introduits en France en qualité de travailleurs militaires. Les premiers qui arrivèrent furent les ouvriers civils des arsenaux de l'Indochine. Par la suite, ceux qui furent introduits avaient dû contracter un engagement militaire. Ils étaient donc encadrés et soumis à la discipline de l'Armée. Ils étaient rémunérés par la solde de leur grade à laquelle s'ajoutaient une prime de travail variant suivant les emplois de 0 fr. 50 à 3 fr. 50 et éventuellement des primes de rendement. Leurs salaires, en définitive, se fixèrent sensiblement au même niveau que ceux des ouvriers français.

On peut rapprocher du recrutement de la main-d'œuvre coloniale le recrutement de main-d'œuvre chinoise auquel on eut aussi recours.

Conformément à l'habitude, ce recrutement fut effec-

tué par un syndicat chinois, sorte d'entrepreneur de main-d'œuvre. Seulement ce syndicat touchant une rémunération proportionnelle au nombre d'ouvriers embauchés fut uniquement chargé des questions de recrutement. Les contrats liant ces ouvriers à l'administration ont varié suivant les époques auxquelles ils furent passés. Le contrat avait généralement une durée de cinq ans avec faculté pour l'employeur de résilier au bout de trois ans. Il était assuré aux travailleurs un salaire égal à celui des ouvriers français de la même catégorie, salaire sur lequel on prélevait les frais nécessaires à leur entretien. Ce recrutement organisé par le Ministère de la Guerre ne fut pas le seul : des industriels embauchèrent directement et introduisirent en France des ouvriers chinois.

Les ouvriers recrutés par l'Administration étaient répartis suivant les demandes par le service de la main-d'œuvre coloniale sous la direction de la Commission interministérielle de la main-d'œuvre. L'Etat imposait naturellement à l'employeur l'observation des dispositions contenues dans les contrats signés avec les ouvriers, au point de vue des salaires en particulier. Les industriels étaient, de plus, tenus de participer aux frais de recrutement et de transport.

Au point de vue numérique on peut se faire une idée de l'importance de cette main-d'œuvre d'après le chiffre des travailleurs introduits par le Ministère de la Guerre qui se monte à 220.000 ainsi répartis : 132.321 Nord-Africains, 78.566 Algériens, 35.506 Marocains, 18.249 Tunisiens, 48.955 Indochinois, 5.546 Malgaches, 36.941 Chinois. Tous ne furent pas employés dans les fabrications de guerre. Beaucoup furent employés dans les services de l'Intendance, dans l'Agriculture et dans les travaux du front, comme le montre le tableau suivant, indiquant à la date du 1^{er} octobre 1918 le nombre de travailleurs coloniaux et chinois employés dans les divers services.

	Nord Africains	Indochinois	Malgaches	Chinois
Ministère de l'Armement, Etablissements de l'Etat privés ...	15.200 9.122	19.844 3.733	2.668 142	6.484 7.341
Aéronautique	2.308	6.179	165	238
Génie	255	3.388	484	1.912
Intendance	9.151	239		2.951
Agriculture	7.580	1.033		
Transports et Mines	1.838	2.405		4.035
Travaux du Front	6.636	676		4.962
Services Américains	1.225	2.552		6.267
Divers	11.561	2.791	132	919
Totaux	64.871	42.840	3.590	35.109

L'utilisation de ces travailleurs avait nécessité leur groupement en détachements encadrés. Chacun de ces groupements était composé d'individus de même origine, afin d'éviter les conséquences des violentes hostilités qui se manifestaient immanquablement entre travailleurs de races différentes, lorsqu'ils se trouvaient rassemblés par des rixes et des bagarres quelquefois sanglantes. Le commandant du groupement était chargé d'assurer la discipline et servait d'intermédiaire entre ouvriers et employeurs d'une part et entre employeurs et service des travailleurs coloniaux d'autre part.

La guerre a montré les qualités respectives et les défauts des diverses races et les conditions d'emploi les meilleures de chacune. En général leurs capacités se limitent à celles de manœuvres ; les Annamites cependant sont susceptibles de rendre des services comme ouvriers.

En résumé l'emploi de la main-d'œuvre indigène doit être basé sur les principes suivants : Former des groupements encadrés (effectifs d'au moins 50 hommes) composés d'indigènes de même origine ; éviter les contacts entre groupements de races différentes ; éviter les rapports avec la population féminine française ; utiliser les races suivant leurs aptitudes particulières ; éviter l'emploi de ces travailleurs dans les grandes agglomérations ;

tenir compte et respecter, dans toute la mesure du possible, leurs mœurs, religions, etc...

Moyennant ces quelques précautions, les travailleurs de la France d'Outre-Mer peuvent rendre d'importants services.

Main-d'œuvre étrangère.

La main-d'œuvre étrangère peut fournir en temps de guerre un important appoint, d'autant plus que parmi les travailleurs de race blanche on peut recruter ou tout au moins former des spécialistes. Cette main-d'œuvre comprend les étrangers assez nombreux qui travaillent en France en temps de paix et qui ne regagnent pas leur pays au début des hostilités et ceux qu'on peut recruter dans leur pays même au moment du besoin en leur offrant des salaires suffisants pour les décider au déplacement. Il est difficile de prévoir l'usage que l'on pourrait faire des diverses nationalités dans un conflit éventuel, étant donné que cet usage dépend au premier chef de la situation extérieure. Cependant le recrutement de ces travailleurs étrangers et leur emploi présente certaines particularités qu'il n'est pas mauvais de mettre en lumière à l'aide de l'expérience.

Il est à peu près impossible de connaître de façon précise l'effectif des travailleurs étrangers qui furent utilisés en France pendant la guerre. En effet, à côté de ceux qui furent introduits par les services de la main-d'œuvre étrangère, l'immigration individuelle en a amené en France un nombre qu'on peut difficilement évaluer. C'est précisément à cette immigration que s'est réduit le recrutement dans la première partie de la guerre. Plus tard le Gouvernement décida de prendre en mains la question : des bureaux d'immigration agricole furent organisés aux frontières, mais c'est principalement au service de la main-d'œuvre étrangère, créé en 1916 au Sous-Secrétariat d'Etat de l'Artillerie et des Munitions que revient le mérite d'avoir organisé le recrutement des

tavailleurs étrangers et d'en avoir codifié les règles d'emploi.

Ce service se trouvait aux prises avec des difficultés très diverses, suivant les pays dans lesquels il entendait recruter du personnel. Le problème était en effet différent suivant qu'il s'agissait d'embaucher des sujets de nations alliées, ennemies, ou neutres.

Le recrutement de sujets ennemis s'est effectué dans des circonstances intéressantes. Un grand nombre de Grecs, sujets Turcs, s'étant réfugiés dans les îles de la Mer Egée et les autorités consulaires françaises ayant émis l'avis que ces individus en chômage accepteraient de venir travailler en France, le service de la main-d'œuvre étrangère n'hésita pas et en organisa aussitôt le recrutement, le transport, l'hébergement à Marseille, puis la répartition suivant les demandes des services utilisateurs. Environ 20.000 Grecs débarquèrent ainsi à Marseille à partir de juillet 1916. Le Gouvernement français n'avait ici aucune précaution à prendre vis-à-vis du Gouvernement dont ressortissaient ces travailleurs et qui était d'ores et déjà ennemi. Aussi se bornait-il à leur assurer par contrat des salaires analogues à ceux des travailleurs français et à préciser les conditions de logement et de nourriture qui leur seraient offertes.

En ce qui concerne les pays alliés susceptibles de nous fournir de la main-d'œuvre, il était théoriquement facile de recourir à leur Gouvernement pour assurer le recrutement. En pratique le service de la main-d'œuvre étrangère eut à surmonter de nombreuses difficultés.

Les pays alliés pratiquement capables de lui fournir de la main-d'œuvre étaient en effet l'Italie et le Portugal. Or dès avant guerre des industriels français ayant voulu embaucher des travailleurs italiens, le Commissariat Royal de l'émigration avait montré des exigences inadmissibles, le Gouvernement italien entendant garder un contrôle et une juridiction sur ses nationaux et intervenir dans les conflits du travail où ils pourraient se trouver engagés. Le Gouvernement italien pendant la

guerre entendait tout d'abord maintenir ses exigences ; finalement, cependant, un accord intervint. Le recrutement était organisé par le Commissariat Royal de l'émigration et les ouvriers embauchés étaient liés directement aux industriels qui devaient les employer par un contrat précisant les salaires payés et les conditions de travail.

Les négociations avec le Portugal furent plus faciles. Elles aboutirent à un accord analogue. Le recrutement dans ce pays était assuré par une mission française officielle.

En ce qui concerne les pays neutres, le Gouvernement français ne pouvait pas passer par l'intermédiaire des gouvernements de ces pays qu'il aurait mis dans une situation délicate relativement à l'observation de leur neutralité. C'est ainsi que le recrutement des Espagnols s'effectuait à la frontière même dans des centres de réception d'où ils étaient dirigés sur les services utilisateurs. De même, comme nous l'avons vu plus haut, le recrutement des travailleurs chinois s'était effectué par l'intermédiaire de syndicats chinois à caractère privé.

Au point de vue de l'emploi de ces travailleurs, il faut noter qu'ils n'étaient pas encadrés et que leurs contrats étant souvent assez courts, leur répartition fut rapidement due, pour une grande part, au placement individuel. Aussi un régime de police très strict — résultant du décret du 21 avril 1917 — avait-il été institué afin d'assurer le contrôle de leurs déplacements. Ils devaient posséder une carte d'identité qui ne leur était remise que pour accomplir des déplacements autorisés. En temps normal cette carte était déposée à la mairie de leur résidence et il leur en était délivré un récépissé qui n'était valable que pour la circulation locale. Cette méthode en entourant de formalités les déplacements importants tendait à les réduire au minimum et à assurer ainsi la stabilité de la main-d'œuvre étrangère.

Les services rendus par ces travailleurs furent divers. Les uns, comme les Grecs, purent faire de bons ou-

vriers ; d'autres, comme les Portugais, la plupart illettrés, ne purent être utilisés que comme manœuvres, ouvriers agricoles ou terrassiers. On se rend ainsi aisément compte des difficultés multiples que soulève l'emploi des travailleurs étrangers.

Dans la préparation de la mobilisation de la main-d'œuvre, il est prudent tout en envisageant les diverses hypothèses possibles et les solutions correspondantes, de ne pas compter sur une main-d'œuvre dont le recrutement dépend étroitement de la situation extérieure.

Prisonniers de guerre.

Les prisonniers de guerre sont susceptibles de constituer une main-d'œuvre de premier ordre. Hommes en général dans la force de l'âge, ils comprennent nécessairement un certain nombre de spécialistes capables de rendre d'intéressants services. Un ordre de grandeur de l'importance de cette source de main-d'œuvre est donné par les chiffres de la dernière guerre : 421.655 prisonniers capturés par les armées françaises du Nord et de l'Est, 81.078 par les armées d'Orient. L'emploi de ces hommes était, au début l'objet de sérieuses préventions : on craignait à la fois les risques d'évasion et les contacts des prisonniers avec la population française. Par la suite et sous réserve de quelques précautions, ces craintes s'atténuèrent et cette réserve de personnel fut progressivement utilisée, d'abord dans l'agriculture, puis dans les branches les plus diverses de l'activité de guerre et en particulier dans l'industrie. Les chiffres suivants des prisonniers employés soit à l'Agriculture, soit à des travaux intéressant la défense nationale montrent le développement de l'importance de cette main-d'œuvre.

Fin 1915	64.171
Fin 1916	122.763
Fin 1917	208.082
Fin 1918	306.044

Cet autre tableau indique comment ces travailleurs étaient répartis entre les services à la date de l'Armistice :

Agriculture	54.309
Travaux Publics, Mines	22.987
Marine	8.465
Armement	31.809
Transports	44.965
Génie	9.358
Intendance	5.534
Aviation	1.794
Divers	22.746
Travailleurs de la zone des armées	104.077
Total	306.044

On saisit l'importance numérique de cette main-d'œuvre qui d'ailleurs était de premier ordre non seulement par ses qualités de vigueur physique et quelquefois de formation technique mais encore par l'extraordinaire discipline qui la caractérisait.

CHAPITRE VIII

LA POLITIQUE OUVRIERE DE GUERRE.

La guerre ne saurait s'accommoder d'une politique ouvrière analogue à celle du temps de paix. Les conditions d'emploi de la main-d'œuvre changent en effet radicalement. Le but de la production n'est plus seulement la satisfaction des besoins des hommes, mais encore des besoins de la bataille. Le rendement maximum doit être demandé à tout le personnel employé dans les diverses branches d'activité qui intéressent la défense nationale, et cela bien que les conditions de la vie soient devenues plus dures. Les forces productrices de la nation doivent travailler au maximum au profit des forces combattantes et cela malgré les dangers et les restrictions qui se traduisent nécessairement par une baisse des salaires réels. La guerre crée un état de choses dans lequel les intérêts particuliers et collectifs doivent s'effacer devant l'intérêt général et devant la nécessité publique. Aussi une discipline de guerre spéciale doit-elle assurer la coordination de tous les efforts sous la direction de l'Etat, la mobilisation des forces de travail se développant parallèlement à celle des forces armées.

Un moyen radical de résoudre les problèmes de l'emploi des forces productrices consiste à en opérer la réquisition générale. Tous les moyens de production, tous les travailleurs seraient ainsi mis à la disposition de l'Etat, qui les utiliserait, les rémunérerait, les entretiendrait à son gré. Cette méthode est évidemment séduisante. Elle

a cependant été combattue à juste titre, à la fois par ceux qui y voient une expérience dangereuse pour le rendement même de la production et par ceux qui y voient un moyen d'oppression envers la classe ouvrière.

Les problèmes les plus divers, salaires, conflits du travail, syndicalisme, logement, ravitaillement, peuvent être résolus par une autorité gouvernementale considérablement accrue, mais dans le cadre juridique ordinaire de la vie économique ; qu'il soit nécessaire de réaliser temporairement en fait un régime d'exception n'est pas douteux puisque les besoins de l'Etat prennent de beaucoup la priorité sur les besoins des particuliers, mais il est très peu vraisemblable qu'il soit aussi nécessaire d'établir juridiquement un système d'économie strictement étatiste qui aurait une fâcheuse tendance à demeurer permanent ; tout en conservant à la vie économique sa structure normale, l'Etat peut fort bien en vertu de la puissance publique qu'il détient, exercer sur les conditions d'emploi de la main-d'œuvre, les interventions qui s'imposent.

L'Etat a en effet de sérieuses raisons d'intervenir : d'abord il ne saurait tolérer aucune diminution du rendement de la production due au mauvais vouloir, soit des employeurs, soit des travailleurs. C'est ainsi que tout arrêt volontaire du travail est inadmissible comme atteignant la production et comme risquant d'exercer sur le moral de l'armée combattante et du pays une action néfaste. L'Etat ne peut donc laisser jouer librement les méthodes par lesquelles les ouvriers, grâce à l'organisation syndicale, peuvent en temps normal défendre leurs intérêts professionnels et discuter les conditions de leur rémunération. Il se trouve par là même obligé d'intervenir dans la détermination des conditions du travail en faveur de la main-d'œuvre privée de ses moyens ordinaires de revendication, en tant qu'autorité supérieure à la fois aux patrons et aux ouvriers et capable d'imposer sa volonté aux uns et aux autres.

Ensuite l'Etat ne saurait admettre que l'organisation ouvrière soit en temps de guerre utilisée à d'autres buts que la défense des intérêts professionnels. Le syndicalisme, qui a rendu à la classe ouvrière de considérables services en lui permettant d'améliorer constamment les conditions de son existence est susceptible d'exercer en temps de guerre une utile action en collaborant avec l'Etat et les patrons dans la solution des problèmes ouvriers. Il ne saurait, par contre, en de pareils moments, poursuivre des buts politiques comme il lui arrive en temps de paix de le faire. C'est au Gouvernement de faire respecter ce principe au cas où illégalement certains syndicats l'oublieraient.

Enfin l'Etat peut seul prendre les mesures de grande envergure destinées à assurer très rapidement des déplacements de main-d'œuvre importants, soit qu'il s'agisse d'attirer de certaines professions dans d'autres, soit de certaines régions dans d'autres des travailleurs indispensables, soit qu'il s'agisse d'assurer des déplacements d'ensemble comme l'évacuation d'industries exposées aux attaques de l'ennemi ou comme les repliements d'industries menacées de l'être.

En règle générale d'ailleurs et comme nous l'avons déjà vu à plusieurs reprises, l'Etat dispose des moyens suffisants pour assurer sa tâche, sans recourir à des régimes d'exception.

Il se trouve, en effet, l'unique client ou à peu près de l'industrie. Une entreprise qui n'accepterait pas les conditions de l'Etat n'aurait plus qu'à fermer ses portes. D'ailleurs depuis longtemps déjà l'Etat a l'habitude d'insérer dans les marchés de fournitures qu'il passe, des clauses en faveur de la main-d'œuvre utilisée à l'exécution de ces marchés; ces clauses sont rendues obligatoires par le décret du 10 août 1899. Ainsi par le fait même de l'extension des besoins de l'Etat, ce dernier possède-t-il un puissant moyen pour contraindre les industriels à adopter la politique ouvrière qu'il juge la plus favora-

ble au maintien du rendement et du bon esprit du personnel.

D'autre part, l'extension considérable du rôle de l'Etat industriel et des effectifs qu'il emploie dans ses établissements en fait le patron le plus important et lui donne un rôle de premier plan dans la détermination des conditions de travail ; les établissements de l'Etat ont d'ailleurs toujours été à l'avant-garde du progrès en matière de politique ouvrière.

D'autre part encore, l'Etat se trouve le chef hiérarchique d'une partie de la main-d'œuvre importante par le nombre et par la valeur technique : les militaires affectés en usine. Il dispose de ces hommes à volonté et peut les mettre ou non à la disposition de tel ou tel employeur. Il lui est donc possible non seulement d'imposer aux employeurs les conditions de rémunération et d'emploi de cette main-d'œuvre, mais encore d'agir sur les entrepreneurs par l'octroi ou le retrait de travailleurs militaires, pour les amener à adopter, en matière de salaires, telles mesures qu'il juge utile. « Je proportionnerai, écrivait ainsi le Ministre de l'Armement Albert Thomas dans une circulaire aux chefs d'industrie, la satisfaction donnée par nous aux industriels pour la main-d'œuvre à l'effort qu'ils feront pour répondre à mon appel. »

Enfin, l'administration, pour imposer sa volonté aux employeurs comme aux travailleurs, dispose du droit de réquisition, ne serait-il employé que comme menace, ainsi que nous en verrons un exemple au cours de la guerre à propos de l'arbitrage obligatoire dans les conflits du travail.

Ainsi l'Etat se trouve en mesure d'intervenir dans les questions ouvrières de manière très nuancée, depuis la persuasion, l'exemple et la publicité des méthodes jusqu'à la réquisition de l'usine avec son personnel.

Nous allons rapidement passer en revue les solutions qu'a adoptées le Gouvernement, armé de ces moyens

d'action, pour résoudre les principaux problèmes qui se sont posés pendant la guerre dans cette matière si importante du travail.

LA POLITIQUE OUVRIÈRE PENDANT LA DERNIÈRE GUERRE.

La véritable politique ouvrière de guerre date de la création du sous-secrétariat d'Etat de l'Artillerie et des Munitions en mai 1915. Jusqu'à cette époque on s'était avant tout préoccupé du lancement et de l'organisation technique des fabrications. La guerre menaçant alors de durer fort longtemps, le sous-secrétaire d'Etat dut envisager la solution des nombreux problèmes que posait l'emploi d'un effectif croissant de travailleurs de catégories très diverses et dont un grand nombre était utilisé à des occupations nouvelles pour eux. Du milieu de 1915 à la fin de 1917, la politique ouvrière, sous l'impulsion d'Albert Thomas, s'orienta vers une intervention très nette de l'Etat dans toutes les questions ouvrières, et une participation croissante des travailleurs à la discussion des conditions du travail. Depuis la fin de 1917, le nouveau ministre de l'Armement, M. Loucheur, sans modifier l'esprit général de la politique de son prédécesseur, freina quelque peu ce double mouvement.

Politique des salaires.

Les buts à atteindre pour cette politique étaient les suivants : Intensifier la production en obtenant du travail le rendement maximum (voir circulaire du 24 mars 1916 et lettre du 29 juillet 1915), d'où généralisation des modes de paiement aux pièces ; assurer à la main-d'œuvre une rémunération convenable ; prévenir les conflits au cas où il s'en produirait et les apaiser ; assurer la stabilité de la main-d'œuvre.

En ce qui concerne l'action des salaires sur la produc-

tion, le ministre de l'Armement a toujours préconisé l'emploi des formules de paiement basées sur le rendement et la qualité du travail. Une formule de salaire peut d'ailleurs toujours comprendre un nombre de termes suffisant pour dépendre de chacun des facteurs du prix de revient sur lesquels peut influencer l'ouvrier : rendement horaire, qualité et précision de travail, économie d'outillage, économie d'ingrédients, etc. On peut aussi instituer des primes dépendant de la production totale d'un atelier ou d'une équipe afin de stimuler l'effort non seulement de ceux des ouvriers qui ont une production directe et personnelle, mais encore de ceux dont l'action ne se fait sentir que sur la production globale comme les outilleurs ou le personnel de maîtrise. Malheureusement, on arrive vite dans cette voie à des formules tellement complexes qu'on est obligé de les préciser en leur donnant une forme algébrique et que les ouvriers, comprenant difficilement l'incidence de leurs efforts, leur sont hostiles. Depuis la guerre dans toutes les industries, ces modes de paiement suivant le résultat du travail sont devenus courants et sont appliqués chaque fois qu'il est possible. La guerre a certainement fait beaucoup pour la diffusion de ces méthodes.

La « tarification » des salaires.

Nous avons insisté déjà plusieurs fois sur le caractère d'unique client de l'industrie qu'a présenté l'Etat pendant la guerre. Les salaires des ouvriers de l'industrie, liée à l'Etat par des marchés de fournitures, étaient, par suite de cette circonstance, déterminés conformément au décret du 10 août 1899, dont la loi Dalbiez avait étendu l'application au cas spécial des salaires des ouvriers mobilisés, en ces termes : « En ce qui concerne les salaires, le décret du 10 août 1899 sur les conditions du travail dans les marchés passés au nom de l'Etat sera applicable de plein droit, c'est-à-dire que les salaires prati-

qués devront être les salaires normaux et courants de la région. » Ce décret, qui impose aux adjudicataires des marchés de fourniture des obligations constituant des garanties en faveur du personnel qu'ils emploient à la réalisation de ces marchés (proportion maximum d'ouvriers étrangers, limitation de la durée du travail suivant l'usage local, respect du repos hebdomadaire), prescrit que les salaires payés doivent être les salaires normaux couramment appliqués pour cette profession dans la région. La constatation du salaire normal et courant de la région doit être faite par l'Administration, soit en se référant aux accords existants entre syndicats patronaux et ouvriers de la région, soit à défaut de pareils accords d'après l'avis de commissions mixtes et après avoir recueilli tous renseignements utiles auprès des syndicats professionnels, conseils de prud'hommes, ingénieurs, architectes départementaux et communaux et autres personnes compétentes. Cette constatation se traduit par la rédaction de bordereaux de salaires joints aux cahiers des charges du marché. Une variation dans le salaire normal au cours de l'exécution du marché, peut entraîner une révision du bordereau, laquelle entraîne à son tour révision des prix du marché, au cas où des variations sortiraient des limites prévues par les cahiers des charges. Des sanctions énergiques, indemnisation directe des ouvriers au moyen de retenues opérées sur les sommes dues par l'Etat à l'entrepreneur, faculté pour le ministre d'exclure l'entrepreneur délinquant des adjudications de son département, assurent l'observation de ces règles.

On voit que dès le temps de paix la notion du salaire normal est assez vague. Elle constitue cependant une réalité statistique sur laquelle peuvent se baser des obligations précises. En se bornant à rendre obligatoires pour les entrepreneurs les conditions locales de la rémunération du travail, la réglementation précédente n'entrave en rien le fonctionnement des lois économiques. Tout ce

qu'on pourrait lui reprocher est d'obliger l'administration et les adjudicataires de marchés à des formalités toujours gênantes et d'exclure du travail les ouvriers de capacité médiocre qui se contenteraient d'un salaire inférieur au salaire moyen.

Seulement, en temps de guerre, cette notion de salaire normal se révélait inconsistante. L'exécution de marchés de l'Etat étant devenue le mode général d'activité de l'industrie, les salaires des ouvriers ne pouvaient plus suivre un cours que précisément ils déterminaient. Les règles du décret devenaient donc illusoires. On pouvait certes se baser sur les salaires en vigueur immédiatement avant la guerre. Mais les déplacements professionnels et géographiques importants de la main-d'œuvre nécessitaient pour s'effectuer des différences de niveaux dans les salaires des diverses professions et des diverses régions. Dans certaines régions d'ailleurs, où les industries métallurgiques, mécaniques ou chimiques étaient inexistantes avant guerre et s'étaient rapidement installées, la notion du salaire normal dans la région était inexistante. Il en était de même pour certaines catégories professionnelles nouvelles. Aussi l'Administration restant attachée au décret du 10 août 1899, parvint-elle à transformer pratiquement la constatation de salaires normaux en une fixation véritable des salaires se traduisant sous la même forme extérieure d'un bordereau. Sa puissance dans les discussions entre patrons et travailleurs lui permit de réaliser ce changement pratique qui n'était qu'un acheminement vers la tarification officielle des salaires dans les usines de guerre, qui devait être inaugurée à l'occasion de l'agitation ouvrière et des grèves qui marquèrent la fin de l'année 1916 et le début de l'année 1917 dans la région parisienne. Vers cette époque, il apparut au ministre de l'Armement qu'il était nécessaire de fixer les salaires de manière à ne pas laisser s'établir de conflit entre ouvriers et employeurs,

l'application indirecte du décret du 10 août 1899 étant devenue insuffisante. La décision du 16 janvier 1917 réaligne purement et simplement la tarification en fixant un salaire minimum pour la majorité des professions des usines de guerre de la région parisienne. Cette décision, acte unilatéral de la part du ministre, trouvait sa justification dans la nécessité publique et sa force dans la menace d'user du droit de réquisition. Cette décision s'exprime dans les termes suivants :

« 1° Les taux et conditions énoncés dans le règlement annexé à la présente décision, devront être appliqués au plus tard le 29 janvier 1917 à Paris et dans le département de la Seine, pour tous les ouvriers et ouvrières travaillant à la fabrication des armements, munitions et matériels de guerre et placés sous le contrôle du ministre de l'Armement et des fabrications de guerre.

» 2° Le chef du service de la main-d'œuvre au Ministère de l'Armement est chargé de l'exécution de la présente décision. »

La décision comportait en annexe un tarif minimum de base applicable aux principales catégories d'ouvriers des industries de guerre et une réglementation envisageant la solution d'un certain nombre de litiges suivant les règles de la politique ouvrière et sociale du Ministère de l'Armement.

La tarification ainsi exercée par le ministre ne déterminait que les salaires minimum de chaque catégorie. Le salaire pouvait être supérieur au chiffre indiqué par le tarif, et les ententes entre patrons et ouvriers étaient encouragées et favorisées par l'action des contrôleurs de la main-d'œuvre. Un décret du 17 janvier 1917 rendait obligatoire l'arbitrage entre employeurs et ouvriers en cas de difficultés d'application ou d'interprétation. Un Comité de conciliation et d'arbitrage, mixte et paritaire, fut créé dans chaque région dans ce but. Les questions de révision et d'ajustement des tarifs furent aussi soumises à ce Comité qui, dans l'esprit du ministre,

devait devenir le véritable régulateur du niveau des salaires. La généralisation de ces méthodes fut assez rapide. Elles s'appliquèrent très vite sous la même forme ou sous des formes analogues dans toute la France et à la plupart des industries travaillant pour la Défense Nationale sans être cependant rattachées au Ministère de l'Armement. Une commission interministérielle des tarifs de salaires fut créée dans un but de coordination au Ministère de l'Armement. Un décret du 7 septembre 1917, en vue de coordonner la politique des salaires des divers services, transférait au ministre de la Guerre les pouvoirs que le ministre de l'Armement tenait du décret du 17 janvier 1917. Le 8 septembre, les règles appliquées le 16 janvier furent étendues aux ouvriers des usines travaillant pour l'aéronautique, le génie, le service géographique, etc..., puis plus tard aux ouvriers du bâtiment et à l'industrie des Mines.

Lorsque M. Loucheur succéda à M. Albert Thomas au Ministère de l'Armement, une réaction s'exerça contre cette politique et les accords directs entre patrons et ouvriers furent à nouveau considérés comme le mode le plus normal de détermination des salaires. Dorénavant, le ministre se bornait à s'efforcer de provoquer les accords entre employeurs et employés par l'intermédiaire des contrôleurs de la main-d'œuvre; il ne se considérait plus comme l'arbitre et le chef suprême en matière de salaires. Leur fixation autoritaire ne semblait au nouveau ministre qu'un procédé exceptionnel destiné à n'être utilisé que dans les cas où des accords amiables étaient devenus impossibles. Aussi, prenant la contre-partie de l'idée qui avait inspiré à M. Albert Thomas la décision du 16 janvier 1917, M. Loucheur écrit-il dans une circulaire du 16 mars 1918 : « Si le contrôle que je dois exercer sur les ouvriers mobilisés, et la nécessité où je me trouve d'éviter les conflits préjudiciables à la bonne marche des usines de guerre m'autorisent à intervenir dans la fixation des salaires minima, lors-

qu'aucun accord n'arrive à s'établir entre les patrons et leurs ouvriers, il ne m'appartient pas d'établir une réglementation spéciale lorsque, au contraire, les industriels parviennent à conclure avec leur personnel des arrangements amiables. Ces accords doivent constituer le régime normal des usines de guerre. Il n'est pas possible, en effet, d'intervenir par voie administrative dans la fixation des salaires courants et dans la détermination de la rémunération individuelle des ouvriers. »

Ainsi deux conceptions pendant la guerre ont animé deux ministres de l'Armement en matière de salaires. Le premier, partisan de l'intervention constante de l'administration dans la fixation des salaires, non seulement par l'action persuasive des contrôleurs de la main-d'œuvre, mais encore par voie d'autorité; le second, au contraire, partisan de laisser s'établir des accords amiables entre employeurs et employés, l'autorité ne devant s'employer qu'en l'absence de terrain d'entente.

Les conflits du travail.

En matière de conflits du travail la politique des ministres successifs de l'Armement fut très ferme, et se codifia dans le décret du 17 janvier 1917 qui instituait l'arbitrage obligatoire des conflits du travail. Jusqu'à la fin de 1916 en effet, les conflits avaient été rares et avaient pu le plus souvent être prévenus ou apaisés par l'action persuasive du ministre représenté par les contrôleurs de la main-d'œuvre. Mais à partir de cette époque l'agitation ouvrière commença à se manifester et de nombreuses grèves éclatèrent dans les centres industriels. La progression de cette agitation est visible sur le tableau suivant, tiré de la statistique des grèves survenues pendant les années 1915, 1916, 1917, 1918 publiée par le Ministère du Travail.

Les demandes d'augmentation de salaires ont constitué la principale cause de grèves pendant la guerre : el-

	1915		1916		1917		1918	
	Grèves	Grévistes	Grèves	Grévistes	Grèves	Grévistes	Grèves	Grévistes
Janvier	4	422	12	2.873	41	15.070	30	7.955
Février	5	75	17	1.754	16	1.227	50	14.883
Mars	5	332	34	1.779	13	1.089	40	13.481
Avril	5	351	18	1.784	18	2.808	34	16.052
Mai	9	518	19	2.953	90	76.207	62	37.675
Juin	15	1.031	27	2.473	285	108.861	54	13.358
Juillet	9	1.051	36	2.998	50	32.905	50	15.277
Août	14	2.018	35	3.724	25	7.850	58	15.232
Septembre ..	5	406	33	3.218	48	10.065	44	26.259
Octobre	8	625	36	9.270	47	18.872	35	7.988
Novembre ..	11	1.525	28	3.023	38	14.181	24	6.011
Décembre ..	8	990	19	5.657	25	4.675	18	2.016
Total...	98	9.344	314	41.409	696	293.810	499	176.187

les en ont en effet motivé plus de 80 %. Le graphique que nous donnons plus loin (figure n° 11), représentant la courbe du prix de la vie et sur lequel sont marqués les points représentatifs de ceux des mouvements des salaires qui peuvent être connus avec une certaine approximation montre que la hausse des salaires n'a suivi qu'avec un retard assez important la hausse des prix de détail. Ce retard peut être évalué en moyenne à une dizaine de mois et à chaque instant on peut évaluer à 20 % l'ordre de grandeur de la diminution du salaire réel par rapport à l'avant guerre.

Le graphique montre aussi qu'au début de 1917 s'est produite une hausse assez rapide des prix qui a certainement un rapport étroit avec la poussée de grèves qui s'est produite à cette époque, à la suite desquelles l'allure des courbes du prix de la vie et des salaires semblent être devenues parallèles.

Il n'est pas douteux que les grèves ont eu aussi à certaines époques une cause psychologique et politique : la propagande pacifiste qui trouvait un terrain d'élection chaque fois que des événements militaires malheureux influaient sur le moral de la population et des troupes. Il est à cet égard caractéristique que les chiffres maxima

des grèves et des grévistes (90 et 285 grèves intéressant respectivement 76.207 et 108.861 grévistes) aient été atteints en mai et juin 1917, au lendemain des attaques du 16 avril et alors que des défaillances passagères se

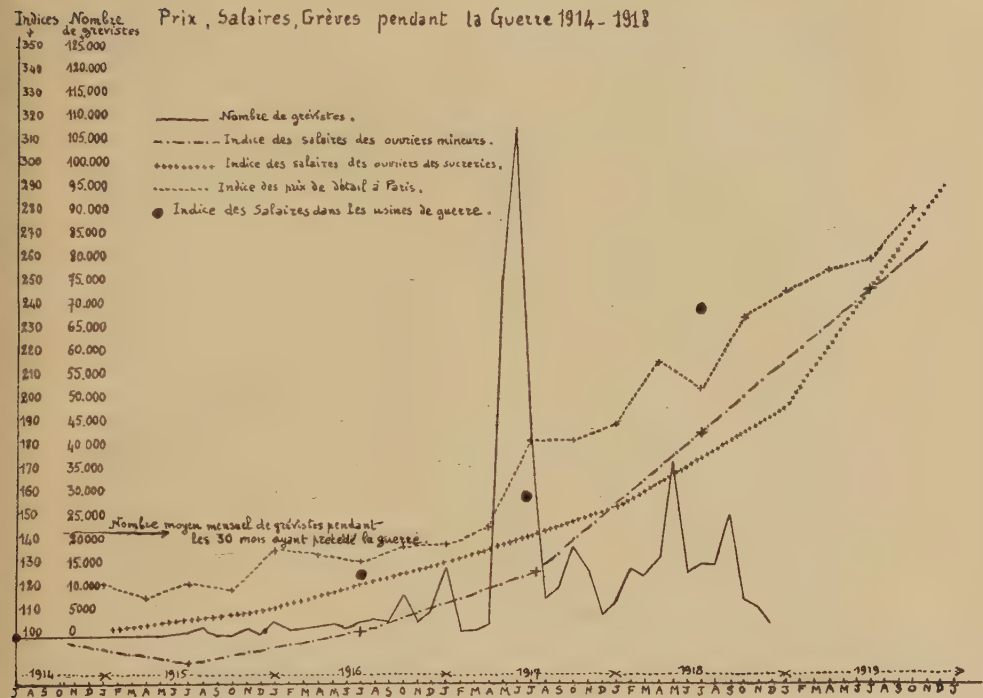


FIG. 11.

faisaient sentir dans l'armée. De même en mai 1918 (62 grèves, 37.675 grévistes) une recrudescence de grèves fut amenée par une agitation politique provoquée par l'envoi aux armées d'hommes de classes jeunes, jusqu'alors mobilisés en usines. La grève fut particulièrement sensible dans le bassin de la Loire où elle présenta un véritable caractère révolutionnaire, mais elle sévit en même temps dans la Seine-et-Oise, dans la Seine, à

Bourges, dans l'Isère, etc... Ainsi peut-on attribuer les grèves à deux causes principales : la plus importante, la recherche de l'augmentation des salaires et l'amélioration des conditions de travail, l'autre la propagande révolutionnaire et pacifiste.

Au total l'importance de ces grèves fut-elle grande dans les fabrications de guerre ?

Dans l'ouvrage *Salaires et tarifs pendant la guerre*, MM. Oualid et Picquenard calculent qu'en considérant comme travaillant pour la défense nationale, la totalité des ouvriers de la métallurgie, de la mécanique et de l'industrie chimique, le nombre total des journées perdues par suite de grève s'élève à 420.367 ; ce chiffre correspond si l'on compte 300 jours ouvrables par année, à une diminution de l'effectif moyen de 300 hommes soit 0,2 pour mille de l'effectif moyen de ces industries pendant les deux premières années de guerre (1.700.000) si l'on effectue le même calcul pour les deux dernières années seulement, pendant lesquelles les conflits furent les plus nombreux on trouve qu'il ne correspond encore qu'à une diminution de l'effectif de 500 personnes, soit de 0,3 pour 1.000.

Quoi qu'il en soit, les grèves ont une répercussion fâcheuse sur le bon esprit du personnel et sur le moral de toute la nation y compris les troupes ; aussi le Gouvernement entreprit-il une action constante destinée à prévenir, à apaiser et à résoudre les conflits du travail. Quels sont les principes de cette politique et dans quelle mesure a-t-elle atteint son but ?

Le sous-secrétariat d'Etat de l'artillerie, dès que furent à craindre des conflits provoqués par des revendications ouvrières, créa des organes chargés d'étudier les problèmes d'emploi de la main-d'œuvre, d'émettre des avis et de proposer des solutions : Ainsi furent institués le Comité du travail féminin (arrêté du 21 avril 1916) et la Commission consultative du travail dans les établisse-

ments de l'Artillerie et du Service des Poudres (mai 1916). Ces commissions comprenaient chacune une représentation ouvrière, très large pour la seconde. Le sous-secrétaire d'Etat institua même dans chaque établissements constructeur de l'artillerie et dans chaque poudrerie une commission mixte consultative chargée d'émettre son avis sur les questions ouvrières intéressant l'établissement. Cependant l'institution la plus curieuse qu'ait préconisée Albert Thomas, fut celle de la création dans chaque usine travaillant pour le Ministère de l'Armement de délégués d'Atelier, chargés de la liaison entre leurs camarades et la direction de l'entreprise.

L'interprétation de la décision du 16 janvier 1917 avait soulevé de nombreuses contestations. Les milieux ouvriers réclamaient pour les résoudre l'institution de délégués ouvriers chargés de discuter avec les chefs d'établissements et de régler les différends. Le Ministre de l'Armement leur donna aussitôt satisfaction et préconisa la nomination de délégués ouvriers dans chaque usine de guerre. « Il est, disait-il, de l'intérêt commun des industriels et des ouvriers que des relations régulières s'établissent entre eux. Le mécontentement et les regrettables malentendus ont, en effet, le plus souvent leur origine dans l'ignorance où se trouvent les intéressés de leurs intentions réciproques. » Cette mesure se heurta d'une part, aux patrons qui voyaient avec défiance se créer des sortes de soviets d'atelier, d'autre part à celles des syndicats qui voyaient d'un mauvais œil des organisations susceptibles de concurrencer l'organisation syndicale. La création de ces délégués était d'ailleurs une question du ressort des règlements d'atelier des diverses usines. Les accords sur le mode de nomination des délégués et sur leur rôle finirent par aboutir et les délégués d'atelier furent créés dans un certain nombre d'entreprises. Les conceptions de leur rôle étaient assez divergentes : Les uns y voyaient de purs et simples représentants

de leur atelier ne devant intervenir que dans les questions intéressant précisément cet atelier. Les autres y voyaient des délégués syndicaux compétents pour défendre les intérêts généraux de l'ensemble des ouvriers de leur usine. Sans se ranger ouvertement à cette dernière conception qui faisait des délégués d'ateliers une sorte de commission syndicale d'usine, le premier ministre de l'Armement admettait fort bien qu'il existât un rapport étroit entre syndicats et délégués d'ateliers. Le nouveau ministre remit les choses au point en restituant aux syndicats seuls la défense des intérêts professionnels et en limitant le rôle des délégués aux seules questions intéressant les ateliers. « Le législateur, disait-il dans une circulaire du 21 février 1918, a réservé aux associations syndicales régulièrement constituées le soin d'examiner les questions d'ordre corporatif. Il importe qu'il ne se constitue pas, à côté de ces associations, dont l'objet a été défini par la loi, des organisations qui, dans les circonstances actuelles, ne peuvent être d'aucune utilité, les ouvriers trouvant auprès de leurs organisations syndicales toutes facilités pour étudier les questions d'ordre corporatif. »

L'expérience avait montré que l'institution de ces délégués, si elle avait rendu des services dans un certain nombre de cas, avait en général, été nuisible pour la discipline et le bon ordre des ateliers. Les délégués ont été le plus souvent désignés sous la pression des syndicats et ont, en général, oublié la conception qui avait présidé à leur institution pour faire de la politique dans l'usine. On conçoit fort bien l'utilité d'une organisation syndicale ayant pour but de défendre les intérêts généraux de la profession. On conçoit mal celle de délégués d'atelier chargés de transmettre uniquement des réclamations individuelles ou des suggestions techniques, rôle que leur réservait le ministre Albert Thomas. Les réclamations individuelles ne sauraient être mieux transmises en effet que par les individus qui les formulent et les sugges-

lions techniques s'adressent directement avec le plus grand profit au personnel de maîtrise ou aux ingénieurs. Aussi le rôle des délégués ouvriers devait-il ou être inexistant, ce qui fut la majorité des cas, ou nuisible comme portant atteinte à la discipline des ateliers, ce qui eut lieu dans les autres. Cette institution qui n'a jamais été très répandue n'a d'ailleurs pas survécu à la guerre.

Il est intéressant de se rendre compte des variations des salaires qu'ont provoqué les circonstances et la politique des salaires du Gouvernement, et de comparer ces variations à celles du coût de la vie pour déduire des variations du salaire réel.

La statistique générale de la France donne les indices des prix de détail calculés d'après les prix de 13 denrées nécessaires à la vie d'une famille ouvrière, affecté chacun d'un poids proportionnel à l'importance de la consommation de la denrée correspondante. Ces denrées ne comprennent pas les loyers. La législation des loyers de guerre ayant maintenu ces derniers extrêmement bon marché, il n'est pas douteux que les variations du coût de la vie ont été moins fortes que celles des indices de la statistique générale de la France. Ces indices sont donnés d'une part, pour Paris, d'autre part, pour l'ensemble des villes de plus de 10.000 habitants. Nous avons reproduit sur le graphique ci-après la courbe représentative du mouvement de ces indices. Nous avons reproduit sur le même graphique les courbes représentant les mouvements des salaires des ouvriers mineurs objets d'un relevé du Comité central des houillères et des salaires des ouvriers masculins employés dans l'industrie du sucre, publiés par le *Journal officiel*. Nous avons aussi porté les points représentatifs des indices des salaires payés aux ouvriers des usines de guerre dépendant du Ministère de l'Armement,

évalués par M. March en partant de données statistiques nombreuses mais établies sans aucune méthode. Il résulte de la comparaison de ces courbes (fig. n° 11), que l'augmentation des salaires a presque toujours été inférieure à celle des prix de détail, d'où diminution du salaire réel, qui correspondait aux restrictions de consommation bien naturelles en pareilles circonstances. Il est aussi très net que dans les usines de guerre où s'est fait sentir l'action des mesures interventionnistes du ministre de l'Armement, les salaires se sont élevés plus rapidement que dans les autres entreprises et leur indice a même dépassé en 1918 l'indice des prix de détail et *a fortiori* celui du prix de la vie. Le salaire réel était donc devenu supérieur pour les ouvriers à celui qu'ils touchaient en 1914. On conçoit donc que la restriction de la consommation des denrées de première importance comme le pain, le sucre ou la viande, devait être demandée, au moins en ce qui concerne cette partie de la population, à des mesures de rationnement. C'est l'époque à laquelle la consommation de luxe de la population ouvrière s'est développée aux dépens de celle des classes moyennes d'avant la guerre, appauvries par la baisse du pouvoir d'achat des revenus de ceux de leurs capitaux dont la valeur n'était pas devenue nulle. Les statistiques utilisées ne sont pas assez sûres pour pouvoir affirmer que la hausse des salaires a été motivée par la hausse des prix de détail, étant donné la facilité avec laquelle étaient relevés les tarifs de salaires lorsque la demande en était faite — à laquelle les industriels fournisseurs de l'Etat ne s'opposaient que modérément, car ils reportaient le poids de ces augmentations sur l'Etat à l'occasion des marchés suivants. N'est-ce pas au contraire la perspective de voir les gains ouvriers augmenter et par conséquent s'accroître la demande de la population des usines qui déterminait les commerçants à augmenter leurs prix ? Il est d'ailleurs superflu de chercher à résoudre cette question : Les interventions de l'Etat

étaient en effet aussi nombreuses sur le marché des denrées que sur celui de la main-d'œuvre. Il n'y avait au fond qu'un vaste système de prix artificiels dans lequel, les lois économiques ayant leur action plus ou moins entravée, l'Etat devait constamment adapter entre eux des prix et des taux qui dans un régime normal se seraient adaptés d'eux-mêmes, adaptation qu'il n'opérait d'ailleurs jamais que par des hausses.

Telles furent les méthodes utilisées pour prévenir les conflits. Il ne faut pas oublier cependant le rôle capital joué en cette matière par les contrôleurs de la main-d'œuvre qui, jouissant d'une grande autorité auprès des patrons et des ouvriers pouvaient utilement exercer sur les uns et les autres leur influence persuasive.

D'ailleurs, c'est principalement en matière de règlement des conflits que l'effort du ministre de l'Armement fut le plus remarquable. La conciliation et l'arbitrage furent en effet rendus obligatoires par décret en date du 17 janvier 1917.

Jusqu'à cette époque, la conciliation et l'arbitrage bien qu'organisés par la loi sous forme d'une procédure conduite par le juge de paix (loi du 27 décembre 1892), étaient purement facultatives pour les parties en cause; pendant la première partie de la guerre, l'effort de conciliation avait été l'œuvre permanente des contrôleurs de la main-d'œuvre : Nous avons vu que vers le début de l'année 1917 une recrudescence des grèves, principalement dans les industries de l'armement où elles avaient été jusqu'alors inexistantes, appelait des mesures nouvelles et énergiques. Ces mesures furent prises par le ministre Albert Thomas sous la forme du décret du 17 janvier 1917, relatif au règlement des différends collectifs entre patrons et ouvriers libres de toute obligation militaire, dans les établissements, usines et exploitations privées travaillant à la fabrication des armements, munitions et matériel de guerre. Ce décret interdisait formellement grèves et lock-out, instituait un recours obliga-

toire à la conciliation et à l'arbitrage et organisait à cet effet dans chaque région un « Comité permanent de conciliation et d'arbitrage » ; enfin rendait obligatoire l'exécution des sentences arbitrales avec, comme sanction, la réquisition de l'établissement et du personnel.

Il faut noter, d'ailleurs, que l'autorité militaire réquisitionnait le personnel de l'établissement dès qu'un conflit était constaté par le contrôleur de la main-d'œuvre et jusqu'au prononcé de la sentence arbitrale, précaution légitime pour éviter tout désordre et toute cessation du travail. La procédure suivie pour la conciliation et à son défaut pour l'arbitrage est sans grand intérêt ; elle est fondée sur des bases analogues à celles de la loi de 1892, le juge de paix étant remplacé par le Comité permanent, dont la composition mixte et professionnelle donnait toutes garanties aux parties. En cas d'arbitrage le ministre de l'Armement se réservait cependant d'évoquer l'affaire. Il donnait d'ailleurs force exécutoire aux sentences arbitrales en les homologuant. Il se réservait aussi le droit d'étendre à des établissements ou des catégories professionnelles différentes les termes de sentences rendues dans d'autres établissements ou pour d'autres catégories professionnelles.

Les mesures prises par le décret du 17 janvier étaient parfaitement légales puisqu'elles s'appuyaient sur le droit de réquisition dont la loi avait armé l'autorité militaire. Quant à la prétendue atteinte au droit de grève qui en résultait, et qui était invoquée par certains milieux ouvriers à l'encontre du décret, elle était parfaitement justifiée par les circonstances.

Le régime établi par le décret du 17 janvier pour les usines de guerre dépendant du ministre de l'Armement fut étendu par la suite à toutes les usines travaillant pour le compte du ministre de la Guerre. Les résultats obtenus en pratique par ce régime sont assez difficiles à dégager. La conciliation et l'arbitrage ne peuvent en effet produire de résultats utiles que si les conflits du

travail sont effectivement provoqués par des discussions sur les conditions du travail et en premier lieu sur les salaires; ces méthodes sont inefficaces lorsque l'agitation prend un caractère révolutionnaire et politique comme ce fut le cas d'un assez grand nombre des grèves de 1917 et 1918, notamment des grèves de la Loire de mai 1918. Comme, en dehors des périodes d'agitation ouvrière intense de mai-juin-juillet 1917 et de mai 1918, le niveau des grèves est resté assez faible, comme le nombre des grévistes est resté assez bas, comme dans les usines de guerre le nombre de journées perdues par suite de grèves est à peu près négligeable, on peut dire que la politique ouvrière du Gouvernement pendant la guerre a réduit au minimum les arrêts volontaires du travail. Le nombre des grévistes, malgré les restrictions et les assouplissements apportés à la législation du travail est toujours resté, sauf toutefois pendant les deux périodes malheureuses indiquées ci-dessus, inférieur au nombre moyen des grévistes pendant les 30 mois précédant la déclaration de guerre. Il faut donc reconnaître que la politique suivie par les ministres de l'Armement successifs a donné, à ce point de vue, des résultats excellents et qu'elle a atteint son but.

La politique ouvrière de guerre basée sur le principe d'une intervention de l'Etat exercée dans les formes légales et en respectant la structure des entreprises et des organisations ouvrières a souvent reçu des critiques de la part de personnes qui trouvaient ses tendances exagérément socialistes. Il est certain que la personnalité du premier ministre de l'Armement a eu quelque influence sur l'orientation de la politique ouvrière. Certaines institutions comme celle des délégués d'atelier et l'idée de faire participer ces délégués à la gestion des entreprises — qui ne fut heureusement pas réalisée — sont évidemment d'inspiration socialiste. En dehors de ces cas, la politique du ministre de l'Armement a principalement cherché à s'adapter aux circonstances, lesquelles don-

naient à l'Etat un rôle capital dans la direction de l'activité industrielle du pays. Lorsque, d'ailleurs, M. Albert Thomas, théoricien et militant du parti socialiste unifié, fut remplacé par un industriel, M. Loucheur, dont les idées en matière économique étaient précisément opposées, s'il s'est manifesté quelques réactions contre les errements du précédent ministre sur des points particuliers, les principes mêmes de la politique ouvrière n'ont pas varié. Ces principes sont donc à retenir car ils seraient susceptibles le cas échéant de donner à nouveau la solution des questions posées par l'emploi de la main-d'œuvre en temps de guerre.

CONCLUSIONS

En résumé, l'Etat se trouve en temps de guerre en face de deux problèmes qui commandent sa politique des salaires : d'abord il doit assurer la discipline du travail, ne tolérer aucun désordre, aucun arrêt volontaire du travail, qu'il soit individuel ou collectif, ce qui lui impose le devoir de prendre à son compte la défense des intérêts des travailleurs privés du moyen de débattre leur rémunération. Ensuite s'il intervient sur le marché des denrées en déficit soit pour en limiter le prix par la taxation, soit pour en limiter la consommation par le rationnement, soit pour en régler les conditions de production et de vente, il crée une perturbation de la vie économique qui se traduit par un système de prix arbitraires et artificiels susceptibles de varier à la volonté du Gouvernement et qui l'oblige à agir de la même façon sur les salaires afin de maintenir une certaine stabilité au salaire réel et par là aux conditions de vie des ouvriers. Cette deuxième raison de l'interventionisme de guerre est une conséquence de la facilité avec laquelle se développent les interventions de l'autorité dès qu'on commence à y avoir recours. L'intervention est comme un engrenage

dans lequel il faut éviter de s'engager sous peine d'y passer tout entier. Tout au moins faut-il à un gouvernement une très grande énergie pour pouvoir, après avoir pris quelques mesures interventionnistes indispensables résister à l'extension de ce procédé. Nous avons vu déjà cependant, qu'en temps de guerre, les besoins et le rôle de l'Etat, par la force même des choses, deviennent tels qu'un système interventionniste à tendance socialiste doit forcément remplacer un individualisme qui ne se conçoit qu'en temps normal. Aussi faut-il s'en remettre à la sagesse des hommes au pouvoir pour ne pas se laisser engager dans des expériences qui dépasseraient les nécessités et qui risqueraient de conduire à l'arbitraire et à un déraillement du mécanisme économique qu'ils seraient, par la suite, incapables de redresser.

En ce qui concerne la première raison de l'intervention du Gouvernement : assurer la discipline de l'industrie dont le travail est la base de la capacité de combat des armées, par l'exercice de l'autorité et de la puissance publique, les principes d'action sont établis par l'expérience de la guerre. L'Etat doit, comme nous l'avons dit plusieurs fois, prendre en main les intérêts des travailleurs à qui il ne laisse souvent aucun moyen de manifester leurs revendications. Ce devoir, le Gouvernement doit l'exercer dans le cadre économique existant sans vouloir chercher à changer la structure de l'organisation productrice : le système de l'entreprise doit être conservé et ce serait une imprudence que de vouloir réquisitionner tous les établissements pour en faire une seule et énorme usine d'Etat. De même les syndicats doivent être conservés et leur action de défense des intérêts professionnels mise à contribution dans l'étude de toutes les questions ouvrières et sociales. Seulement, alors qu'en temps de paix entrepreneurs et syndicats, dans toute la plénitude de leurs moyens, se posent en adversaires, discutant les conditions de travail sous la surveillance discrète de

L'Etat assurant simplement l'observation des règles protectrices de la législation du travail, ils se doivent en temps de guerre de travailler en collaborateurs sous la direction immédiate de l'Etat, principal bénéficiaire des résultats de la production et investi des droits que lui confèrent les lois en cas de nécessité publique.

L'Etat ne saurait tolérer que des patrons cherchent à profiter des circonstances pour s'attribuer des bénéfices considérables et pour cela il doit se servir de sa situation d'unique acheteur et être prêt à faire usage de sa puissance publique par voie de réquisition s'il se heurte à des entrepreneurs obstinés. Il ne saurait non plus tolérer que les syndicats ouvriers cherchent à conduire une politique de lutte de classes qui peut se justifier peut-être en temps de paix, aux yeux de certains militants, mais qui est inadmissible lorsque l'ennemi se trouve à la frontière prêt à profiter de la plus passagère faiblesse de la nation. L'agitation politique et révolutionnaire des syndicats ouvriers doit donc être rigoureusement mise en sommeil pendant la guerre. C'est ce qu'avaient parfaitement bien compris la grande majorité des syndicats pendant la dernière guerre, ce que M. Jouhaux traduisait sur la tombe de Jaurès lorsqu'il disait que les ouvriers de France seraient « les soldats de la Liberté » et ce qu'exprimait Jaurès lui-même lorsqu'il écrivait : « Il n'y a défense nationale possible que si la nation y participe de son esprit comme de son cœur ».

CHAPITRE IX

LE COMMERCE EXTERIEUR EN TEMPS DE GUERRE.

Le commerce extérieur n'échappe pas au bouleversement général qui atteint, en temps de guerre, toutes les formes de l'activité économique : les courants d'échanges internationaux se trouvent désorganisés du fait de la situation politique; certains marchés se ferment à l'importation; d'autres cessent d'exister en tant que débouchés pour les produits nationaux ; sur mer, les belligérants cherchent à couper les voies commerciales empruntées par leurs ennemis ; l'Etat est conduit par les nécessités à prendre en main ou tout au moins à contrôler les opérations du commerce extérieur au triple point de vue des achats à l'étranger, des transports maritimes et de la répartition entre les utilisateurs de matières, denrées ou produits importés. Enfin l'Etat qui manifeste une tendance générale à se substituer aux organismes privés dans tous les rouages de l'activité économique, montre une prévention toute particulière à l'égard des commerçants et des intermédiaires, dont l'activité semble souvent inutile aux personnes non averties et qui sont fréquemment accusés de réaliser des gains considérables sans rendre les services qui les justifieraient, accusation en moyenne entièrement fausse mais qui n'est pas toujours dénuée de fondement.

Au point de vue national, le problème du commerce extérieur de guerre présente une double physionomie. D'une part, il s'agit d'organiser les courants d'importa-

tion, en général très différents de ceux du temps de paix, nécessaires à la conduite de la guerre et à l'entretien de la nation, et les courants d'exportation permettant dans la mesure du possible de s'assurer au moins une partie des moyens de paiement nécessaires aux achats à l'étranger. D'autre part, il s'agit de prendre les mesures destinées à atteindre le commerce ennemi sur les marchés où il est susceptible de se ravitailler et dans son trafic maritime, c'est-à-dire d'organiser contre l'adversaire le blocus économique et moral.

I. PROBLÈME DES IMPORTATIONS.

Il serait simple de laisser aux maisons d'importation spécialisées la charge d'assurer les importations en temps de guerre. Ces maisons se chargeraient des achats à l'étranger, du transport et de la vente des marchandises importées. Ce fut la solution qui fut appliquée dans les premiers mois de la guerre; on pensait d'ailleurs à cette époque adopter une élégante méthode de ravitaillement en achetant largement à l'étranger tout ce dont nous avons besoin, ce que la présence à nos côtés de l'Angleterre et l'énorme richesse constituée par les avoirs français à l'étranger nous rendait possible au double point de vue naval et financier. L'expérience s'est rapidement chargée de démontrer que cette méthode par trop simpliste et séduisante ne peut pas convenir aux nécessités de la guerre; et que l'Etat doit prendre la direction des importations, de leur règlement et de leur répartition, et cela pour plusieurs raisons :

1° *Difficultés financières.*

La conséquence immédiate d'une politique de ravitaillement basée sur l'importation, alors que l'exportation se trouve entravée par la paralysie de la production nationale et la fermeture des marchés ennemis est un dé-

séqulibre total de la balance commerciale, lequel entraîne rapidement l'épuisement des moyens de paiement à l'étranger. Les pays qui, comme la France et l'Angleterre avant la guerre, possèdent d'énormes avoirs à l'étranger, peuvent résister plus longtemps que d'autres aux effets de cette difficulté. Cependant certains de ces avoirs peuvent se trouver en pays ennemi et n'être d'aucun secours ; d'autres peuvent se trouver perdre toute valeur par la suite de la ruine des pays débiteurs et leur incapacité de se libérer, comme ce fut le cas des valeurs russes qui formaient en 1914 une partie importante de l'épargne française ; d'ailleurs les besoins énormes d'une grande nation engagée dans une guerre industrielle moderne, ont vite fait d'épuiser ses disponibilités à l'étranger et de compromettre sa réserve d'or. A partir de ce moment, le ravitaillement devient uniquement fonction du crédit extérieur et du bon vouloir des fournisseurs.

C'est ainsi que pendant la guerre, alors que la Grande Bretagne et la France s'étaient associées pour rechercher les crédits étrangers et financer les achats de l'ensemble des alliés, et bien que l'Angleterre ait dirigé la politique financière de l'entente avec toute la compétence qu'elle possède en cette matière, la fin de l'année 1916 et le début de l'année 1917 ont vu les ennemis de l'Allemagne aux prises avec des difficultés de crédit intenses qui n'ont été résolues que par l'entrée en guerre des Etats-Unis et par leur collaboration économique immédiate à la conduite de la guerre. Jusqu'à cette date, l'entente avait dû contracter des emprunts considérables, principalement sur le marché américain et exporter de grosses quantités d'or, de devises et de titres étrangers. Vers la fin de 1916, grâce aux crédits américains le dollar ne bénéficiait sur la livre que d'une prime légère et sur le franc que d'une prime inférieure à 12 % environ. Les changes suisse et espagnol, par contre, marquaient un avantage de 20 % environ par rapport au pair, indice des difficultés que nous trouvions à nous libérer vis-à-vis de ces pays. Lorsque les Etats-Unis se

furent solidarisés avec l'entente la valeur du dollar resta fixe par rapport à celles de la livre et du franc, alors que les changes neutres bénéficiaient de primes croissantes allant jusqu'à 60 % (Peseta espagnole, juin 1918). Ainsi c'est la participation des Etats-Unis à la guerre qui a sauvé le crédit extérieur des alliés. Par la suite ils trouvèrent facilement à se ravitailler aux Etats-Unis où les crédits accordés par les fournisseurs servaient à payer leurs fournitures et sur les autres marchés où le crédit américain s'était joint au leur. Ainsi une politique d'importation trop large amène nécessairement à bref délai des difficultés de crédit qui peuvent conduire à l'impossibilité de se ravitailler plus longtemps à l'étranger. Les moyens de paiement dont dispose la nation : réserves d'or, créances étrangères, possibilités de crédit — doivent être réservées aux importations strictement indispensables pour la défense nationale et la vie du pays. L'urgence des besoins à satisfaire étant du domaine de l'appréciation du gouvernement, il est nécessairement du rôle de l'Etat de discipliner les importations afin de sélectionner celles-là seules qu'ils juge indispensables et de leur accorder à elles seules les moyens de paiement correspondants :

2° Crise des transports maritimes.

Les transports et principalement les transports maritimes qui forment la base du transit international, s'exécutent en temps de guerre dans des conditions très spéciales. D'abord les belligérants qui disposent de la maîtrise des mers ne se font pas faute, soit par application des règles plus ou moins précises et élastiques du droit international en matière de contrebande de guerre, soit même par tous les moyens, d'arrêter le trafic ennemi sur mer et de le détruire. C'est ainsi que pendant la guerre les alliés ont effectué un étroit blocus de l'Allemagne et que celle-ci a répondu en appliquant, au mépris de tout sentiment d'humanité, la guerre sous-marine à outrance.

Ensuite les moyens de transports nécessaires pour im-
porter toutes les marchandises que la guerre se charge
de détruire, peuvent devenir insuffisants, surtout compte
tenu des sujétions que la guerre navale impose à l'ex-
ploitation des navires et des pertes qu'elle provoque. Le
graphique du commerce extérieur montre bien les
baisses simultanées des importations et des exportations
dues à la guerre sous-marine à partir du début de 1917.
A cette époque la crise du crédit était conjurée et c'était
la capacité des moyens de transport qui limitait les pos-
sibilités de ravitaillement à l'étranger.

Pour parer aux difficultés nées de la crise des trans-
ports, le gouvernement doit recourir à une exploitation
méthodique de la flotte marchande nationale, en coor-
dination étroite avec la marine de guerre. D'autre part,
des accords doivent être passés avec les pays neutres
susceptibles de mettre du fret à notre disposition.

Ces mesures échappent par leur nature à l'action des
commerçants. Aussi l'Etat est-il amené à prendre en
main les questions de trafic maritime et à limiter ou
même supprimer dans ce domaine l'initiative des com-
merçants.

3° Concurrence sur les marchés étrangers.

On a souvent appelé l'attention sur la concurrence que
se faisaient sur les marchés étrangers les divers ser-
vices utilisateurs d'une denrée ou d'un produit ou les
importateurs qui les représentaient. Il est évident que
du moment que les quantités qu'il est possible de se
procurer à l'étranger sont limitées et qu'il faut bien
qu'un contingentement de cette quantité soit établi en-
tre ses consommateurs, ce contingentement peut s'ef-
fectuer soit par l'effet de surenchères auprès des ven-
deurs étrangers, soit par voie administrative, après que
l'Etat ait préalablement acquis la quantité disponible à
titre d'acheteur unique. L'ensemble des détenteurs de
cette marchandise se trouve en effet dans une situa-

tion de quasi-monopole qui leur permet de demander comme prix à chacun des acheteurs tout ce qu'il est disposé à payer plutôt que de s'en passer ; il est bien évident que le système de l'acheteur unique, permet d'éviter que les surenchères de plusieurs services concurrents ne donnent aux vendeurs la notion exacte du sacrifice qu'ils sont prêts à consentir, et ne les poussent à fixer leur prix en conséquence.

A titre d'exemple, en 1916, le marché américain du blé était le siège d'une telle concurrence entre les divers services alliés que M. Clémentel¹ écrit à ce sujet : « Cette situation présentait des dangers d'autant plus graves pour le ravitaillement des alliés qu'elle provoquait aux Etats-Unis une émotion très vive en faveur de la prohibition des exportations de blé. De plus, elles entretenaient entre les alliés des sentiments préjudiciables à leur entente générale. C'était à vrai dire sur le marché américain une vraie « foire d'empoigne » avec toutes ses conséquences ».

On affirme, d'ailleurs, que la suppression de cette concurrence entre les alliés qui fut réalisée par la création du « Wheat executive » auprès de la commission internationale du ravitaillement (27 novembre 1916) a eu pour conséquence directe et immédiate une baisse des prix du blé d'environ 10 %.

Aussi, pour cette raison de concurrence sur les marchés étrangers, l'Etat se trouve conduit à concentrer entre ses mains ou tout au moins entre les mains d'organismes agissant sous son contrôle les opérations d'achat et de réunion à l'étranger des denrées, des matières et des produits fondamentaux.

4° Entente avec les pays étrangers.

Une autre raison pour l'Etat d'instituer le système de l'acheteur unique provient de l'obligation dans laquelle

1, Clémentel, *La France et la Politique économique interalliée*,

il se trouve de conclure avec certains gouvernements étrangers des accords relatifs aux importations de matières premières ou de denrées essentielles. Le belligérant qui ressent le besoin impérieux de se procurer une marchandise dans un pays étranger y provoque en effet une hausse des prix de cette marchandise considérée bien entendu d'un mauvais œil par les consommateurs de ce pays; il risque même, par des achats massifs, de réduire les stocks à un point dangereux pour ce pays. Aussi, en pareil cas, le gouvernement intéressé réagit-il en contingentant les exportations à destination du belligérant acheteur. Or il lui est difficile de contrôler l'observation du contingentement si les importateurs étrangers peuvent librement acheter sur la place. Aussi est-il fondé à exiger, comme condition de la fourniture, l'unité d'acheteur de la part du client et à passer avec lui des accords réglant les contingents et leur mode de réalisation. C'est ainsi, par exemple, que pendant la guerre, en ce qui concerne les fontes, le gouvernement anglais fut amené, au début de 1916, à réclamer au gouvernement français la centralisation des importations et l'institution d'un acheteur unique représentant la France; la mission en fut confiée par le sous-secrétaire d'Etat Albert Thomas au bureau que le comité des forges avait déjà installé à Londres, au profit de ses adhérents et des industriels qui lui en faisaient la demande.

5° Nécessité de répartir les marchandises importées suivant l'urgence des besoins.

Nous venons de passer en revue un certain nombre de motifs extérieurs qui poussent l'Etat à prendre en matière d'importations le rôle de metteur en scène. Il existe également des raisons d'ordre intérieur : l'Etat se trouve en effet avoir à assurer la répartition de toutes les ressources suivant l'urgence des besoins à satisfaire, urgence dont il est seul juge en temps de guerre; la répartition des marchandises entre les diverses indus-

tries ou les divers consommateurs qui les utilisent ne saurait être réalisée par l'effet de dénivellations entre les prix comme en temps de paix ; la nécessité de répartir les ressources déficitaires, conformément aux besoins de la défense nationale, par voie d'autorité, rentre dans le cortège des nécessités qui obligent en temps de guerre à adopter un système économique résolument étatiste et autoritaire.

En résumé, nous voyons que de multiples raisons militent en faveur d'une intervention étroite de l'Etat dans le commerce extérieur et en particulier dans les opérations d'importation. La direction du commerce extérieur par l'administration est une fâcheuse mais inéluctable obligation. Il reste à savoir jusqu'à quel point il est judicieux que l'Etat se substitue à ceux qui en temps normal assurent la charge d'importer les quantités de marchandises étrangères nécessaires à l'économie nationale.

SOLUTIONS ADOPTÉES PENDANT LA GUERRE 1914-1918.

Les solutions adoptées en France pendant la guerre — il en fut d'ailleurs de même dans les autres pays alliés — ont été comme toujours assez disparates et n'ont abouti qu'à la fin des hostilités à un système à peu près cohérent. A mesure en effet que surgissaient les difficultés, le gouvernement courait à la parade sans se préoccuper d'appliquer des principes préconçus. Quoi qu'il en soit, c'est à l'institution d'un véritable monopole d'Etat sur le commerce extérieur qu'avaient conduit, en novembre 1918, les mesures prises au cours des hostilités. D'ailleurs, les pays les plus libéraux et les plus libre-échangistes eux-mêmes, comme l'était l'Angleterre à cette époque, ont été amenés au même résultat. En France, les premiers mois de la guerre, comme nous l'avons déjà vu, avaient été marqués par un large

recours à l'importation. A cette époque, la politique du commerce extérieur se réduisait à des mesures douanières : prohibition d'exportation des marchandises susceptibles d'être utiles au pays et au contraire suppression des droits d'entrée. Cependant, devant les difficultés financières auxquelles avaient conduit cette politique, le gouvernement se décidait vite à instituer des prohibitions d'importation concernant les marchandises plus ou moins inutiles et en particulier les objets de luxe. La loi du 6 mai 1916 lui donne le droit de prononcer toutes les prohibitions d'entrée qu'il juge utile et d'élever les droits de douane. De multiples applications en furent faites et un service des dérogations aux prohibitions d'importation fut institué pour en tempérer la rigueur. Par ailleurs, l'Etat s'était, dès les premiers temps, institué lui-même importateur parallèlement aux négociants habituels. Pour le blé, par exemple, l'intendance militaire, en collaboration avec l'intendance italienne, effectuait ses achats par l'intermédiaire d'un bureau opérant à Londres ; de son côté, dès octobre 1915, le service du ravitaillement civil, à qui la loi avait donné le pouvoir de faire le commerce et accordé les crédits nécessaires, organisait l'importation des céréales du Canada par l'intermédiaire de la « Hudson Bay », compagnie anglaise de navigation, dont il s'était assuré les services. En 1916, ce fut le sucre dont le ravitaillement civil entreprit l'importation et la répartition. L'Etat s'était donc rapidement décidé à assumer les fonctions de commerçant concurremment avec le commerce privé. Par la suite, de nombreux accords furent passés avec nos alliés et avec les neutres en ce qui concerne les matières premières. Ces accords donnaient invariablement au gouvernement la haute main sur les importations qu'il contrôlait et répartissait à son gré par l'intermédiaire de divers organes. La situation difficile de la flotte de commerce des alliés, due à la guerre sous-

marine¹, rendant extrêmement pénibles les transports, avait amené à la réquisition totale de la flotte marchande nationale, et à passer avec la Grande-Bretagne et les pays neutres des accords en vue de bénéficier d'une partie de leur tonnage. Ce tonnage était d'ailleurs utilisé conformément aux directives du Conseil interallié des transports maritimes. L'Etat était donc seul à conserver le moyen d'effectuer des importations par voie de mer. Enfin la réglementation du change et l'interdiction d'exporter des capitaux sans une autorisation spéciale et préalable (loi du 3 avril 1918) donnait à l'Etat le moyen de contrôler les paiements à l'étranger. La réquisition des marchandises qui, malgré toutes ces difficultés, auraient réussi à être importées en France, complétait le système des mesures qui assuraient à l'Etat le contrôle absolu du commerce extérieur.

En ce qui concerne la répartition des marchandises importées, l'organisation n'était pas moins centralisée, bien que laissant en apparence subsister l'initiative des organismes privés, par la curieuse institution des consortiums ; l'organisation adoptée était d'ailleurs variable suivant les industries intéressées. Dans l'industrie métallurgique, aucun consortium ne fut créé. Lorsque le gouvernement voulut contrôler les importations de produits sidérurgiques anglais et centraliser les achats en Grande-Bretagne, il trouva un collaborateur d'une compétence indiscutable, dans le Comité des forges² de France, syndicat professionnel des producteurs métallurgistes, constitué conformément à la loi de 1884 et dans l'orbite duquel gravitaient des comptoirs commer-

1. Cette difficile situation se traduit par les chiffres suivants des pertes de tonnage allié dues à la guerre sous-marine :

1915	1.726.000 tonnes
1916	2.799.000 —
1917	6.100.000 —
1918	3.230.000 —

A titre de comparaison, la flotte marchande anglaise totalisait avant la guerre environ 20.000.000 tonnes.

2. P. Pinot : *Le Comité des forges de France au service de la Nation*,

ciaux d'exportation réunissant la majorité des producteurs français. Le Comité des forges qui avait organisé de lui-même un bureau à Londres, dès le début de la mobilisation industrielle, et qui faisait bénéficier à titre gratuit de ses services tous les industriels français travaillant pour la défense nationale, qui lui en faisaient la demande, reçut de l'Etat la mission de le représenter en Grande-Bretagne à titre d'acheteur unique d'abord des fontes hématites, puis des fontes de toutes sortes, des aciers, fers blancs et produits réfractaires. La répartition de ces produits se faisait sous le contrôle et suivant les ordres du Ministre de l'Armement. Le Comité des Forges fut par la suite chargé de la répartition des produits importés et des produits français achetés par l'Etat. Plus tard, lorsque l'Etat fut amené à organiser la répartition et la péréquation des fontes, quelle que soit leur origine, cette répartition fut exécutée par le service des produits métallurgiques du Ministère de l'Armement, avec le concours du Comité des Forges et d'une chambre de compensation des fontes gérée par les producteurs. Dans ce cas, c'est donc à des groupements professionnels de producteurs des produits importés que nous voyons l'Etat faire appel. C'est par contre à des organismes administratifs que fut confiée la charge d'opérer la répartition et la péréquation des charbons français et étrangers. La péréquation des prix des charbons n'était d'ailleurs pas absolue : Au lieu de céder aux consommateurs au même prix les charbons de qualité égale quelle que soit leur origine, l'Etat fixait des prix très différents pour les charbons étrangers et les charbons indigènes. L'Administration affectait aux usines et à la population civile l'une ou l'autre sorte de charbon suivant les régions.

Pour la plupart des autres marchandises importées, l'Etat suscita la création de groupements de consommateurs. Il se chargeait des achats à l'étranger et de l'exécution des transports maritimes et faisait effectuer la répartition par ces groupements appelés consortiums ;

ces consortiums étaient des sociétés composées des industriels utilisateurs d'une marchandise déterminée. L'Etat leur imposait des statuts légèrement variables d'une industrie à l'autre, mais dont les principes étaient communs : les conditions de participation étaient fixées par l'Etat ; seuls pouvaient être membres du consortium et par conséquent être ravitaillés en matières premières, les industriels déjà établis et patentés à une date déterminée ou les non-patentés qui seraient admis par l'Etat après avis favorable du Conseil d'administration du consortium. Cette règle, qui avait pour but d'exclure du ravitaillement les intermédiaires et spéculateurs occasionnels, privait donc de matières premières tout nouvel industriel qui n'aurait pas reçu de l'Administration le droit de faire partie du consortium. Les statuts contenaient en outre les règles concernant la répartition des actions entre les membres, la limitation des bénéfices, la péréquation des prix des marchandises de diverses origines et de prix de revient différents, la fixation des cours et des prix des objets fabriqués par les industriels à partir des matières importées. La répartition des marchandises entre les membres se faisait au prorata des actions souscrites et le nombre de ces actions était déterminé d'après la moyenne des importations de chacun d'entre eux de 1912 à 1917. En d'autres termes, l'Etat ôtait toute liberté à l'industrie et cristallisait les entreprises dans les situations relatives qu'elles avaient atteintes dans les années immédiatement précédentes. Nul ne pouvait plus ouvrir boutique ou créer une industrie sans l'autorisation de l'Etat et sans se soumettre entièrement à ses décisions et à ses contrôles, sous peine d'être privé des matières premières indispensables. L'Etat profitait d'ailleurs de la dépendance dans laquelle il tenait les consortiums pour leur imposer les conditions les plus diverses et en particulier pour fixer les prix de tous les produits fabriqués à partir des matières importées, par toutes sortes d'opérations de péréquation et de tarification.

En somme, conformément aux principes que nous avons vus au début de ce chapitre, le rôle de l'Etat en matière de commerce extérieur s'était étendu de plusieurs manières différentes. Pour certaines denrées (blé, sucre), il entreprenait lui-même toutes les opérations du commerce : achats, transports, vente aux consommateurs... Pour les autres, il entreprenait les opérations d'achat et de transport, mais faisait réaliser les opérations de répartition par des organismes spécialisés. Enfin, il avait soumis le commerce privé à des règles très strictes par des prohibitions d'entrée et de sortie des marchandises et des capitaux. Il est intéressant de voir comment étaient organisés et comment fonctionnaient les services de l'administration centrale chargée de mettre en œuvre cette politique du commerce extérieur, tout au moins dans l'état qu'ils avaient atteint dans les derniers mois de la guerre. On peut en tracer le schéma suivant :

Pour une marchandise déterminée, les services des différents ministères formulaient les besoins des services publics et le Ministère du Commerce ceux de l'industrie privée. Auprès de ce ministère était institué un comité pour la marchandise en question. Ce comité, composé de fonctionnaires et d'industriels, n'était qu'un organe consultatif chargé de collaborer avec le ministre de qui émanait toute décision. Ce dernier étudiait les demandes faites par les consortiums représentant l'industrie intéressée et fixait le contingent à importer. A la fin de 1917, un sous-secrétariat d'Etat avait été institué au Ministère du Commerce afin de centraliser les questions d'importation. Le noyau en avait été formé par le service interministériel des achats à l'étranger qui, jusqu'à cette époque, fonctionnait au Ministère de la Guerre et centralisait les questions d'importation pour le compte des services de l'Etat. Ce sous-secrétariat d'Etat agissait à la manière d'un état-major ; il réunissait les données nécessaires sur les besoins des divers services et de l'industrie privée ; il recevait les renseignements voulus des

services des transports maritimes et des finances et pouvait ainsi préparer les programmes d'importation. Ceux-ci intéressant tous les services ministériels et l'industrie ne pouvaient être définitivement arrêtés que par une autorité gouvernementale. Dans ce but, fut créé le comité exécutif des importations qui comprenait les ministres intéressés du Commerce (président), de l'Agriculture et du Ravitaillement, de l'Armement, des Travaux publics, de la Guerre, de la Marine, des Finances. Le sous-secrétariat faisait ensuite exécuter les mesures décidées par le comité exécutif par l'intermédiaire de ses organes d'exécution, principalement les commissions d'achat à l'étranger. Une fois le plan réalisé, la répartition des quantités importées était faite entre les services demandeurs et les consortiums. Ces derniers effectuaient ensuite eux-mêmes la répartition entre leurs adhérents.

Il ne faut d'ailleurs pas oublier que cette organisation nationale faisait partie d'une autre plus vaste : l'organisation interalliée. Les alliés faisant la guerre en commun, les raisons que nous avons données d'une centralisation par l'Etat de tout ce qui touche aux importations des divers services et industries étaient également valables en ce qui concerne les diverses nations de l'Entente. C'est en 1915 qu'avaient débuté les premiers essais véritables de coopération économique des alliés : En janvier de cette année, devant la concurrence que se faisaient les intendances alliées sur les marchés australien et argentin de la viande congelée, une convention fut conclue entre les gouvernements anglais et français, aux termes de laquelle un service britannique était chargé des achats de toutes ces viandes dont un tiers était réservé à la France ; suivie bientôt d'autres accords, cette convention inaugura une centralisation complète des importations alliées de viande congelée. En 1916, devant les difficultés posées par le ravitaillement en blé, au sujet desquelles nous avons rappelé plus haut l'opinion de M. Clémentel, fut créé (27 novembre) le « Wheat executive », chargé de centraliser les impor-

tations alliées de céréales. De nombreux « executives » furent ultérieurement formés : Wheat executive, Meat and animal fats executive, Sugar executive, Vegetable oils and oil seeds executive, Petroleum executive... Deux organismes interalliés coordonnaient l'action de ces divers « executives » et exerçaient des pouvoirs véritablement dictatoriaux en cette matière : Le Conseil interallié d'achats et de finances et le Conseil interallié des transports maritimes.

Il est extrêmement difficile de juger des résultats obtenus par ces méthodes et cette organisation, même sur le plan national. Elles ne furent, en effet, jamais complètement définitives. Les consortiums, par exemple, ne furent constitués que dans les derniers jours de la guerre. A l'armistice, ceux qui fonctionnaient n'avaient pas encore acquis une expérience suffisante pour qu'on puisse tirer de leur fonctionnement des conclusions certaines. D'ailleurs les archives des services pour la plupart improvisés qui se sont succédé à la direction des importations et du commerce ont été dispersées et il est à peu près impossible de trouver des documents précis permettant d'en étudier le fonctionnement et d'en apprécier les résultats.

Dans certains cas seulement, par exemple en ce qui concerne les produits sidérurgiques, l'expérience de la guerre conduit à des observations instructives : le Comité des Forges a, en effet, exécuté pendant plusieurs années les missions que lui avaient confiées les pouvoirs publics et son organisation lui a permis de tenir dès le début des comptes très précis de toutes ses opérations et d'en conserver les archives après la guerre.

On peut se demander si l'intervention de l'Etat n'a pas dépassé la limite indispensable et si elle n'a pas été étendue délibérément jusqu'aux détails qu'il est le plus souvent prudent de soustraire aux méthodes administratives. Il est hors de doute qu'en temps de guerre, pour toutes les raisons que nous avons exposées, l'Etat doit centraliser et prendre en mains les importations. Mais

est-il besoin pour cela que soit constitué un véritable monopole d'Etat en ce qui concerne les opérations du commerce extérieur ? Pendant la guerre, l'Etat a entendu non seulement régler les importations, mais se substituer entièrement aux entreprises spécialisées dans les questions d'achat et de transports. Les commissions d'achat composées de fonctionnaires d'occasion plus ou moins compétents et plus ou moins au courant des marchés ont remplacé les agents des maisons dont c'était le métier d'acheter à l'étranger. Le résultat certain fut de perdre, par suite de l'incapacité de certains acheteurs, une partie des avantages que procuraient la centralisation des achats et la suppression de la concurrence. De plus, l'inaction à laquelle se trouvaient condamnées les maisons de commission, qui assurent le plus souvent à la fois importations et exportations, n'était-elle pas susceptible de nuire à l'essor de notre commerce extérieur le jour où, la guerre terminée, les relations internationales reprendraient ? Il serait certainement préférable d'utiliser les services que peuvent rendre les maisons spécialisées du temps de paix en les mobilisant d'une manière ou d'une autre, pour les faire collaborer avec les fonctionnaires des différents services intéressés à la réunion et à l'achat des marchandises étrangères plutôt que de rejeter systématiquement le concours d'entreprises puissamment outillées pour le commerce international.

Au point de vue des transports maritimes, la guerre a vu la réquisition et l'exploitation de la flotte marchande par l'Etat. Bien que l'utilisation de cette flotte sous le régime de la réquisition ait été certainement assez médiocre, on voit difficilement le moyen d'échapper à une gestion d'Etat à un moment où la désorganisation des courants de transports nouveaux et la guerre navale obligent à des méthodes d'exploitation spéciales. Encore dans ce cas, il semble que l'Etat a tout intérêt à rechercher dans cette voie le concours des hommes qui, normalement à la tête des grandes compagnies de naviga-

tion, possèdent la compétence voulue pour tirer le meilleur rendement du matériel et du personnel. Enfin, au point de vue de la répartition des marchandises importées, était-il utile d'imposer aux industriels une formule qui rappelait celle des corporations du moyen âge ? Il semble que la méthode la plus souple eût été celle qu'a appliquée l'Etat avec le concours du Comité des Forges; la répartition des matières étant opérées par l'Etat (service des produits métallurgiques du Ministère de l'Armement) et son exécution technique et financière opérée par le Comité des Forges et les comptoirs dont il utilisait les services. Dans les autres industries au contraire, la répartition des quantités disponibles se faisait entre les entreprises privées suivant des règles fixées une fois pour toutes d'après les chiffres des années précédentes, paralysant ainsi toute modification dans l'importance relative des industries du groupe, même eût-elle été conforme aux nécessités économiques. Il faut cependant bien admettre que, d'une part, l'Etat ne pouvait s'occuper de répartir dans le détail les marchandises entre les nombreuses entreprises des industries qui n'étaient pas fondamentales pour la défense nationale ; que, d'autre part, il n'aurait pas pu tolérer que la répartition de matières premières en déficit par rapport aux besoins normaux soit attendue comme en temps normal de l'effet des dénivellations des prix offerts, alors que les conditions mêmes de la guerre l'avaient amené à établir, pour la grande majorité des produits, des cours artificiels. Il devenait alors logique de recourir à ce moindre mal qui consistait à adopter systématiquement une répartition proportionnelle à celle qui s'était normalement effectuée en moyenne pendant les années immédiatement précédentes, plutôt que d'abandonner cette répartition à la discrétion d'un groupement d'intérêts privés. Quoi qu'il en soit et s'il est tout à fait possible que, sur certains points, l'administration ait dépassé le degré d'étatisme strictement nécessaire, il n'en faut pas moins reconnaître qu'il était difficile d'atteindre exactement un juste

équilibre. Si d'ailleurs, à la fin de la guerre, de nombreuses objections se sont élevées contre l'institution des consortiums, nous croyons qu'elles étaient plutôt dues à ce fait que certains esprits préconisaient le maintien de cette formule en temps de paix, comme un moyen normal de collaboration entre l'Etat et les industriels. Or, il est certain qu'une pareille organisation n'était tolérable que par suite des circonstances de la guerre et que son rendement eût été déplorable en temps de paix, son principal inconvénient étant de conduire directement à la suppression de toute initiative en matière d'activité productrice.

CONCLUSIONS.

En définitive, l'expérience montre que les nécessités de la guerre industrielle rendent indispensables :

1° La limitation des importations aux seules marchandises strictement indispensables à la défense nationale et à la vie de la population et par suite un contrôle absolu de l'Administration sur le commerce extérieur ;

2° La centralisation sous le contrôle de l'Etat, seul en mesure de juger de l'urgence des besoins et de s'assurer les moyens d'importation nécessaires, des opérations du commerce extérieur et de la répartition des produits et matières importés.

Eventuellement, il serait donc indispensable, dès le début des hostilités, d'organiser le régime des importations suivant des principes analogues à ceux qui inspiraient la politique de 1918. L'organisation administrative doit comprendre :

1° Un organe qui, supérieur à chacun des ministres, aura pouvoir de décision sur toutes les questions concernant les programmes d'importation et les contingents à affecter aux différents ministères ou aux industries privées.

2° Un organe chargé de toutes les opérations de prévision et d'exécution en collaboration avec les services

des finances, des transports maritimes, du blocus, etc., du contrôle des agents d'exécution et de toutes les mesures concernant le commerce extérieur, organe qui serait un sous-secrétariat ou un ministère chargé des importations.

3° Des organes d'exécution, principalement missions d'achat, formées de représentants des services utilisateurs au point de vue technique, du Ministère des Affaires étrangères au point de vue politique, du Ministère des Finances au point de vue des moyens de paiement et des représentants du Ministère du Commerce et des maisons d'importation pour la partie commerciale.

4° Des organes de répartition : l'Administration elle-même dans le cas des produits de première importance avec la collaboration des grands groupements économiques et professionnels, comme le Comité des Forges, le Comité des Houillères, la Chambre syndicale des Forces hydrauliques, des organisations à base privée analogues aux consortiums de la guerre dans tous les autres cas.

Dans une telle organisation, chaque ministère centraliserait les demandes des services qui en dépendent, le Ministère du Commerce centralisant celles des industries privées auxquelles l'Etat jugerait utile d'accorder les moyens de produire. Les états des besoins ainsi établis seraient examinés par le ministère chargé des importations qui préparerait les plans d'importation, lesquels seraient définitivement arrêtés par le Comité exécutif des importations ; enfin le ministère chargé des importations exécuterait du point de vue commercial les programmes prévus par ce plan d'importations.

C'est une organisation de cette sorte que prévoyait le projet de loi sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre, dans son article 36 ainsi rédigé :

« En temps de guerre, la centralisation des opérations commerciales relatives aux importations de toutes natures, qu'elles soient destinées à satisfaire aux besoins des forces armées, aux besoins généraux du pays ou aux besoins essentiels de la population civile, est confiée à

un ministre unique, lequel utilise, pour ces opérations, le concours technique des représentants des ministères intéressés. »

II. QUESTIONS DE BLOCUS ¹.

S'il est fort intéressant en temps de guerre d'organiser les importations de l'étranger, dans les conditions les plus favorables, il est aussi très intéressant de chercher à enlever à l'ennemi la possibilité de se ravitailler au dehors. Cette recherche de l'encerclement et de l'isolement économique de l'ennemi est couramment désignée sous le nom de « blocus de l'ennemi », bien qu'au sens strict du droit international, ce mot signifie tout autre chose. Quoi qu'il en soit, les questions de blocus, entendu au sens large que nous venons d'indiquer, sont d'autant plus intéressantes à étudier, dès le temps de paix, sous tous leurs aspects, qu'on ignore alors si l'on devra un jour exercer le blocus ou au contraire le subir.

Nous ne voulons ici qu'indiquer quels sont les procédés qui peuvent être employés par les belligérants pour priver leurs ennemis du moyen de continuer la lutte et dans quelle mesure ils ont été efficaces lorsqu'ils furent appliqués pendant la guerre. Ces procédés sont d'ordre naval, économique, diplomatique et financier. On peut, en effet, couper le ravitaillement de l'ennemi en attaquant ses transports ; c'est la méthode strictement navale. Les règles du droit international public en matière de contrebande de guerre sont, en pratique, trop vagues pour que ce problème soit en réalité différent de celui de la maîtrise des mers. On peut aussi passer avec les neutres, susceptibles de ravitailler l'ennemi, des accords ayant pour but de les empêcher d'entretenir des rapports commerciaux avec lui ; c'est l'action diplomatique. On peut enfin user de méthodes purement économiques : acheter par exemple aux neutres les matiè-

1. Les faits et les chiffres cités dans la fin de ce chapitre sont tirés de l'ouvrage du lieutenant de vaisseau Guichard : *Histoire du blocus naval*.

res qu'ils seraient sollicités de fournir à l'ennemi et cesser les exportations à destination de ces pays, dans le cas où elles peuvent avoir pour destination ultérieure le territoire ennemi. Pendant la guerre, l'Allemagne s'est trouvée étroitement encerclée par les alliés qui avaient, sauf dans la Baltique, la maîtrise complète des mers. Il est intéressant de signaler rapidement comment et jusqu'à quel point elle a pu se ravitailler par l'intermédiaire des neutres et quels ont été les efforts tentés par les alliés pour l'en empêcher. L'Allemagne se trouva, dès le début des hostilités, fort gênée des mesures de blocus prises par l'Entente à son égard. Elle importait en effet avant guerre de grosses quantités de matières premières : la totalité de sa consommation de coton, de caoutchouc, de manganèse, d'étain, de nitrates, trois cinquièmes de sa consommation de cuivre, trois quarts de celle d'huiles minérales, etc. Au début de la guerre, les alliés se contentèrent d'appliquer les déclarations de Paris de 1856 et de Londres de 1909 en matière de contrebande de guerre. A première vue, les importations allemandes s'en ressentirent considérablement ; cependant, une partie du trafic était simplement détournée et passait dorénavant par les pays neutres limitrophes de l'Allemagne, comme le montre le tableau suivant, indiquant les importations en provenance des Etats-Unis à destination de l'Allemagne et des pays neutres les plus susceptibles de la ravitailler, pour les deux périodes correspondantes : décembre 1913-janvier 1914 et décembre 1914-janvier 1915 :

Importations en provenance des Etats-Unis, en dollars.

	Décembre 1913 Janvier 1914	Décembre 1914 Janvier 1915	Variation %
Allemagne	66.300.000	8.700.000	— 87 %
Hollande	19.300.000	26.800.000	+ 39 %
Suède	2.200.000	17.700.000	+ 700 %
Norvège	1.500.000	7.200.000	+ 380 %
Danemark	3.000.000	14.500.000	+ 380 %
Total	92.300.000	74.700.000	— 19 %

Les importations de l'Allemagne en provenance des Etats-Unis avaient ainsi diminué de 57.600.000 dollars, alors que celles des neutres limitrophes augmentaient de 40.200.000 dollars. Devant cette situation, les alliés ayant décidé de visiter tous les navires à destination des pays neutres dans des ports de visite déterminés et l'Allemagne ayant répondu par la première déclaration de guerre sous-marine (18 février 1915), le 11 mars 1915 les alliés se considérèrent comme libres d'arrêter toute marchandise à destination présumée de l'ennemi. Les résultats de cette nouvelle politique s'expriment par les chiffres suivants (millions de francs).

Millions de francs.

	Importations			Exportations vers l'Allemagne		
	1913	1915	%	1913	1915	%
Suède	1.175	1.550	— 32 %	250	675	170 %
Norvège	750	1.200	— 60 %	125	275	120 %
Danemark	950	1.600	— 65 %	253	676	167 %
Hollande	8.150	4.400	— 46 %	2.825	1.750	— 38 %
Total	11.025	8.750	— 21 %	3.453	3.376	— 0,20 %

Ces chiffres montrent que le ravitaillement de l'Allemagne était déjà fort atteint, mais que des quantités considérables de marchandises à destination de l'Allemagne traversaient encore les pays neutres. Aussi les alliés décidèrent-ils de continger les importations neutres et de considérer comme ayant une destination ennemie toute importation neutre dépassant ses besoins normaux calculés d'après ses importations d'avant guerre. Des commissions internationales de contingentement furent chargées à Paris et à Londres de l'exécution de ces mesures. En même temps des accords étaient discutés et conclus avec les neutres dans le double but d'empêcher les marchandises importées chez eux dans les limites des contingents d'être dirigées vers les empi-

res centraux et d'acquérir celles des denrées produites par les neutres et susceptibles de ravitailler l'ennemi. Des sociétés d'importations sont créées dans les pays neutres avec lesquelles traitent les alliés. Ainsi, en Hollande, la Netherland Oversea Trust garantissait la non-réexportation des marchandises qu'elle importait. Les résultats obtenus par ces méthodes sont très nettement visibles sur le tableau ci-dessous où figure l'Espagne qui n'était pas contingentée et qui indique les importations d'origine américaine (en millions de francs) :

	Juillet 1913 Juillet 1914	Juillet 1914 Juillet 1915	Juillet 1915 Juillet 1916	Juillet 1916 Juillet 1917
Hollande	560	715	485	160
Suède	70	390	260	120
Norvège.....	45	195	265	35
Espagne	150	190	260	385

Après la seconde déclaration de guerre sous-marine (9 janvier 1917) et l'entrée en guerre des Etats-Unis, l'encerclement des empires centraux se resserre encore. Toute exportation vers les pays neutres voisins de l'Allemagne était interdite au delà des contingents autorisés qui furent réajustés. Toute sortie de marchandises des pays alliés vers les pays neutres non contrôlée était interdite. Des organes chargés de la direction du blocus à Paris et à Londres assuraient l'observation de ces prescriptions. Le résultat final de ces mesures se traduit par le tableau suivant qui indique très nettement la décroissance des exportations neutres à destination de l'Allemagne (en millions de francs).

	1913	1915	1917	1918
Suède	250	675	458	379
Norvège.....	125	275	196	110
Danemark	253	676	634	399
Hollande	2.285	1.750	632	316
Suisse.....	306		771	447

Ces chiffres montrent bien la réussite de l'encerclement économique que l'Entente avait établi autour de l'Allemagne et de ses alliés.

Il faut retenir de ce bref exposé du blocus de l'Allemagne par les alliés pendant la guerre, la diversité des méthodes économiques et diplomatiques qui furent mises en jeu pour obtenir l'encerclement de l'ennemi et qui ont largement dépassé le cadre de la guerre navale.

CHAPITRE X

LA MOBILISATION ECONOMIQUE A L'ETRANGER

Il nous reste à dire quelques mots des conceptions de la mobilisation économique admises dans certains pays étrangers. Les conditions propres à chaque nation font de la préparation économique de la guerre un problème particulier à chacune d'entre elles. Les questions à résoudre sont en effet fort différentes suivant le degré d'industrialisation du pays, suivant ses ressources en matières premières ou en denrées agricoles, suivant la situation plus ou moins exposée de ses régions productrices aux atteintes de l'ennemi, suivant sa richesse, suivant enfin son statut politique et social.

La solution des problèmes économiques du temps de guerre dépend en effet au premier chef de la structure politique et de la structure économique du temps de paix. Une démocratie n'agira pas comme une dictature et un régime socialiste ne réagira pas comme un régime libéral.

La plupart des pays, qui soucieux de leur sécurité n'ont pas oublié les leçons de la guerre, ont préparé leur mobilisation économique aussi bien que leur mobilisation militaire. Il ne s'agit pas ici de décrire certaines des mesures qu'ils ont pu adopter, car elles n'ont le plus souvent qu'un intérêt technique et sont en général tenues secrètes, mais d'exposer les idées qui ont dirigé quelques gouvernements étrangers dans leur travail de préparation.

Nous examinerons le cas de deux pays pour lesquels le problème de la mobilisation économique se pose de manières fort différentes : l'Italie et les Etats-Unis.

I. LA MOBILISATION ÉCONOMIQUE EN ITALIE.

Dès le temps de paix, l'un des buts essentiels du fascisme est de réaliser par l'intervention de l'Etat dans l'orientation des activités économiques, la suppression de tous les doubles emplois, de toutes les interférences, de toutes les lenteurs bureaucratiques qu'il reproche aux régimes libéraux de favoriser. La subordination de l'individu à la collectivité est le premier dogme du fascisme. Cette subordination qui s'impose en temps de guerre sous tous les régimes est ainsi tout acquise dès le temps normal.

Il est tout naturel que le pays qui fut le berceau du fascisme, ait, depuis longtemps, pensé à l'orientation spéciale que requerrait l'activité productrice en cas d'une guerre à caractère industriel, et qu'il ait, dès le temps de paix, contraint les producteurs de toutes sortes à prendre les mesures de préparation indispensables.

En fait, c'est en Italie que les mesures de préparation de la mobilisation économique ont été le plus tôt codifiées et rendues obligatoires pour tous par la voie législative. Le premier principe de la mobilisation italienne, énoncé par la loi du 8 juillet 1925, est la soumission complète de l'individu à la nation avec toutes ses conséquences, c'est-à-dire la mobilisation de tous les citoyens sans distinction d'âge ni de sexe et de tous les groupements, ainsi que la mise à la disposition de l'Etat de tous les biens nécessaires à la défense nationale.

L'organisation de la nation pour le temps de guerre est poussée jusque dans ses détails à un haut degré de perfection. Elle se traduit par l'organisation préalable des organes appelés à réaliser la mobilisation économique par leur entraînement et par la mise au point matérielle des mesures à prendre.

Le rôle réservé au gouvernement est, bien entendu, capital, plus encore qu'en temps ordinaire ; seul, en effet, il est jugé capable d'avoir une notion juste et complète des besoins militaires et de ceux de la nation et, par conséquent de dresser un plan d'utilisation méthodique des services et des ressources qui assure par la coordination nationale le meilleur rendement des efforts.

L'organisation de la préparation de la mobilisation, comme dans la plupart des autres pays, a vu le jour avant qu'une législation spéciale ait fixé les règles générales applicables en temps de guerre à l'utilisation des richesses et des services.

C'est, en effet, dès le lendemain de l'avènement du fascisme que les autorités italiennes ont pensé à tirer les leçons des erreurs que l'expérience de la guerre avait mises en évidence.

Le décret-loi du 7 janvier 1923 réorganisait la commission supérieure de défense nationale (*commissione suprema di Difesa*) et en faisait le cerveau de la préparation de la mobilisation.

Ce texte, modifié par celui de la loi du 24 mai 1930, institue un organisme interministériel ayant pour but de coordonner les études des questions intéressant la défense nationale et de déterminer des règles en vue de l'utilisation intégrale de toutes les activités nationales en temps de guerre.

Cette commission comprend un comité délibératif et, pour l'aider dans sa tâche, un certain nombre d'organes consultatifs. Le comité délibératif est présidé par le chef du gouvernement, premier ministre, secrétaire d'Etat. Il comprend les ministres des Affaires étrangères, des Colonies, de l'Intérieur, des Finances, de la Guerre, de la Marine, de l'Aéronautique, de l'Agriculture et des Forêts, des Communications et des Corporations ; les autres ministres peuvent être appelés à en faire partie lorsque le comité se saisit de questions ressortant de leur compétence. Enfin, prennent part à titre

délibératif le chef d'Etat-major général, le chef d'Etat-major de l'Armée, le chef d'Etat-major de la Marine, le chef d'Etat-major de l'Aéronautique, le secrétaire du parti national fasciste, le président du comité pour la mobilisation civile.

Le comité seul prend des décisions exécutoires. Il dispose, pour les préparer, des divers organes consultatifs et, pour les exécuter, du secrétariat général de la commission supérieure de Défense nationale.

Les organes consultatifs sont au nombre de quatre : Conseil de l'Armée, Conseil de la Marine, Conseil de l'Aéronautique, Comité pour la mobilisation civile.

Les trois premiers qui sont des organes de caractère militaire présentent peu d'intérêt du point de vue qui nous occupe. Le comité pour la mobilisation civile (*comitato per la mobilitazione civili*), au contraire, mérite d'être décrit.

Ce comité est chargé de l'étude des questions ayant pour objet l'utilisation des activités nationales, ainsi que de la préparation et de l'organisation de l'emploi des ressources en temps de guerre. Ce comité dépend du ministère de l'Economie nationale et se compose, outre son président nommé par décret, d'un représentant de chacun des ministères militaires (Guerre, Marine, Air) et de représentants des diverses formes de l'activité nationale (sciences, agriculture, industrie, commerce...), ces membres étant, bien entendu, nommés par le chef du gouvernement. Enfin, ce comité comprend de droit le chef du secrétariat du comité supérieur de défense.

Le président peut, d'ailleurs, pour l'étude des questions spéciales, faire appel à des délégués des ministères intéressés, spécialement désignés. Le comité peut, de même, s'adjoindre, par décision de son président, des membres choisis en raison de leur particulière compétence des questions traitées.

Quant au secrétariat général, il recueille, coordonne et instruit les questions qui sont soumises aux organes précédents et poursuit l'exécution des décisions de la

commission supérieure de défense ; il est dirigé par un officier supérieur d'Etat-major de l'Armée et comprend des officiers de l'Armée, de la Marine et de l'Air.

Les travaux de la commission supérieure de défense ont abouti à l'établissement d'un texte législatif fondamental au point de vue de l'organisation de la nation pour le temps de guerre, la loi du 8 juillet 1925, dans laquelle apparaît, pour la première fois en législation, le principe de la généralisation absolue à tous les ressortissants du pays, du devoir de Défense nationale, soit sous la forme militaire avec laquelle le monde est familiarisé depuis longtemps, soit sous la forme civile.

Cette loi est moins complète que ne l'était le projet de loi français présenté et discuté au Parlement en 1927. Elle affirme cependant un certain nombre de principes qui se retrouvent dans ce texte.

L'article premier confie au gouvernement la mission de prévoir, dès le temps de paix, l'organisation à adopter en temps de guerre et d'assurer la préparation de la mobilisation qu'il définit comme la transformation de l'organisation du temps de paix en organisation du temps de guerre de toutes les activités nationales.

La loi pose nettement ce principe absolu que tous les citoyens, hommes et femmes, et tous les groupements légalement constitués sont, en temps de guerre, tenus de concourir à la défense morale et matérielle de la Nation et soumis à une discipline de guerre. Elle prévoit l'institution, en cas de besoin, sous les ordres des ministres compétents et sous la coordination de la commission supérieure de défense, de différents organes : un organe chargé des opérations commerciales d'importation ; un autre chargé des fabrications de guerre, de la répartition des matières premières et des produits industriels et du contrôle des établissements producteurs, qu'ils soient privés ou d'Etat ; un troisième chargé de l'achat et de la répartition des denrées alimentaires aux armées et à la population civile, ainsi que du contrôle des industries alimentaires ; enfin, un organe pour la propa-

gande et l'assistance civile ayant la charge du maintien du moral à l'intérieur, de la propagande intérieure et extérieure et de l'assistance (aide aux familles des mobilisés, mutilés de guerre, pensions...). La loi prévoit, d'ailleurs, une décentralisation des organes ci-dessus à l'échelon régional, les comités annexes régionaux ainsi constitués devant avoir éventuellement la charge de coordonner toutes les activités civiles de la région.

La mobilisation de la main-d'œuvre est du ressort de la commission supérieure de défense, en accord avec les ministères militaires en ce qui concerne l'emploi de personnel soumis à des obligations militaires.

Le ministère des Affaires étrangères reçoit la haute main sur toutes les relations avec l'étranger (industrie, commerce, propagande...), ce ministère ayant la charge de contrôler et de coordonner à l'étranger l'action des différents services.

La loi fait à chacun des ministères le devoir de préparer la mobilisation des services qui en dépendent. Des plans de mobilisation doivent être tenus à jour. Les études nécessaires pour les établir doivent être entreprises sous la responsabilité des ministres.

Les syndicats, sociétés, associations de quelque caractère que ce soit, qui auront été désignés par la commission supérieure de défense sont également obligés de tenir à jour un plan de mobilisation assurant leur fonctionnement à l'aide de personnel dégagé d'obligations militaires. La loi prévoit encore la prévision par les ministères compétents, agissant sous la direction de la commission supérieure de défense nationale, d'un plan de rationnement et d'un plan de stockage des produits indispensables qui ne pourraient être produits ou importés en quantités suffisantes.

La réquisition peut être appliquée de la manière la plus absolue à tous les services et à tous les biens, en particulier aux inventions.

L'article 11 donne au gouvernement le droit de procéder, dès le temps de paix, à tout recensement jugé

utile. Le caractère secret des renseignements recueillis par l'administration en vertu de ce droit est assuré par les dispositions de cet article.

Le dernier article, article 15, investit le gouvernement du droit d'user en cas de nécessité pour la défense immédiate de l'Etat des dispositions de la loi, même avant que soit décrétée la mobilisation totale ou partielle.

En somme, ce texte législatif donne à l'Etat les moyens de préparer la mobilisation économique de la nation italienne. De nombreuses mesures ont été prises en vue de son application. Certaines d'entre elles méritent d'être signalées.

C'est ainsi que l'industrie est soumise à un étroit contrôle de la part de l'Etat, celui-ci pouvant se renseigner sur les possibilités techniques des industriels et sur la valeur de leur installation, orienter leur activité et leur imposer des règles de fabrication, dans une mesure inconnue dans la plupart des autres pays.

Le service des observateurs industriels, créé par le décret-loi du 6 septembre 1923, a pour but de suivre les diverses industries du pays en ce qui concerne l'outillage, la valeur du personnel, la capacité de production... et cela au point de vue de leur éventuelle participation aux armements militaires. Les observateurs industriels sont des officiers de l'Armée, de la Marine ou de l'Aéronautique.

Ce service est rattaché au ministère de qui relève toute l'industrie, le ministère de l'Economie nationale et dépend du président du comité pour la mobilisation civile.

Les officiers du service ont libre accès dans tous les établissements industriels du pays.

Les dirigeants de ces établissements sont tenus de se mettre à la disposition des observateurs pour leur faciliter leur tâche de recherche et de documentation. Ils sont tenus de répondre aux questions et demandes de renseignements qui leur sont adressées. Les observateurs, en revanche, sont tenus au secret le plus rigoureux en

ce qui concerne les informations recueillies dans leur service. Les données assemblées sont communiquées confidentiellement au président du comité pour la mobilisation civile. Si, d'ailleurs, des industriels pensent que certains renseignements sur leurs affaires sont de nature à mettre en jeu de trop graves intérêts, ils sont en droit de les adresser directement au président du comité pour la mobilisation civile.

De fortes pénalités sont édictées contre les industriels qui refuseraient de se plier à ces règles ainsi que contre les agents du service des observateurs industriels qui trahiraient le secret des renseignements recueillis.

Le décret-loi du 18 novembre 1929 réglemente la fabrication des produits essentiels pour la défense nationale. Ce décret donne au gouvernement la possibilité de déclarer par décret, sur la proposition du Conseil supérieur de Défense, certaines industries comme étant fondamentales pour la Défense nationale, ces industries étant dès lors soumises à des règles spéciales.

L'autorisation du ministère des corporations, lequel statue sans appel, le Conseil supérieur de défense entendu, est désormais nécessaire pour toute installation nouvelle ou toute extension d'entreprises industrielles appartenant à ce groupe. Le 18 juillet 1930, un premier décret publiait une première liste d'industries fondamentales ; y figurent les fabrications d'armes, de matériels de guerre, de munitions, d'explosifs, d'appareils radios, d'instruments et de matériels de télécommunication et de tous autres matériels de guerre, l'industrie des constructions aéronautiques, l'industrie des constructions navales, l'industrie des matériels de transport terrestre. A son tour, le décret du 29 juin 1932 déclarait fondamentales l'industrie sidérurgique, l'industrie des matières réfractaires, l'industrie des matériels électriques.

En matière de normalisation, des mesures très sérieuses ont été prises pour réaliser une standardisation aussi complète que possible des matériels courants et

des pièces mécaniques usuelles, dont l'intérêt déjà grand en temps de paix, devient considérable en temps de guerre. Des décrets du président du Conseil des ministres, rendus après délibération de la Commission supérieure de défense, les ministres intéressés entendus, peuvent rendre obligatoires pour toutes les administrations de l'Etat des dispositions précisant les caractéristiques techniques des divers éléments mécaniques d'usage courant ainsi que les règles d'établissement des projets. Toutes les administrations de l'Etat sont tenues de se conformer aux prescriptions des décrets de normalisation, aussi bien dans l'exécution des travaux qu'elles entreprennent elles-mêmes que dans la fixation des clauses des cahiers des charges des marchés de fourniture. L'inobservation des règles de normalisation dans un tel marché entraîne la nullité. Ce n'est que dans les cas où il s'agit de la rechange de pièces détériorées de machines anciennes, quand il n'est pas possible d'utiliser des pièces conformes aux dispositions des décrets, ou dans le cas de mécanismes spéciaux sortant des conditions habituelles que les règles des décrets de normalisation peuvent être écartées.

En matière alimentaire, un décret du 13 mars 1933 institue un noyau permanent de mobilisation de l'organe qui serait éventuellement chargé d'assurer le ravitaillement national. Ce noyau est créé au ministère de l'Agriculture et des Forêts, dans le but de recueillir les éléments et de prévoir les mesures nécessaires au fonctionnement du service de l'alimentation en temps de guerre. Ce noyau est composé d'un office central de l'alimentation et de douze offices provinciaux.

Le décret du 2 mars 1933 crée un office en vue de préparer la mobilisation de l'organe chargé des questions commerciales en temps de guerre, prévu par la loi du 8 juin 1925. Cet office est rattaché au ministère des Corporations et comprend des officiers de l'Armée, de la Marine et de l'Air, tout en ayant à sa tête un haut fonctionnaire du ministère des Corporations ; les im-

portateurs et, d'une manière générale, tous les entrepreneurs de transport, sont tenus de fournir à l'office tous les avis, informations et renseignements que ce dernier leur demande et d'observer le secret sur les dispositions prises en vue du temps de guerre, qui viendraient à leur être communiquées.

Les fonctionnaires de l'office sont, de leur côté, tenus de garder le secret le plus absolu sur les avis et les informations recueillis par eux sur les firmes commerciales.

En somme, en Italie, la mobilisation économique est prévue et préparée dès le temps de paix avec le plus grand soin. Il faut bien reconnaître qu'il était plus facile pour l'Italie que pour tout autre pays ayant un régime politique et économique différent, de mettre au point un semblable mécanisme. Sur son fonctionnement depuis sa création, le plus grand secret a bien entendu été gardé par les autorités italiennes. Il n'est pas douteux cependant que les différents organismes chargés d'étudier les questions économiques du temps de guerre ont résolument attaqué les problèmes qui se posaient à eux. Le Duce s'intéresse très vivement à leurs travaux et a lui-même souvent présidé les séances de la Commission supérieure de défense, introduisant, par son action personnelle, l'unité de vues nécessaire en de telles questions et fort difficile à obtenir de la part d'assemblées qui, comprenant des représentants de toutes les administrations et de branches très diverses de l'activité économique, présentent nécessairement un caractère accentué d'hétérogénéité.

« Modern wars are not won by mere enthusiasm. They are won by the scientific conduct of war, the scientific application of industrial forces. »

Président W. Wilson.

II. — LA MOBILISATION ÉCONOMIQUE AUX ÉTATS-UNIS.

La Nation américaine jouit d'une situation économique à peu près unique. Sa capacité industrielle est maintenant de beaucoup la première du monde. Son agriculture lui permet de ne pas dépendre de l'extérieur pour son alimentation. Ses ressources en matières premières sont inépuisables et suffisent, pour la plupart d'entre elles, à ses besoins. C'est seulement pour quelques matières importantes en temps de guerre comme le caoutchouc, les nitrates, le nickel, le chrome, le manganèse, le mercure, l'étain, l'antimoine, que les Etats-Unis devraient éventuellement avoir recours à l'importation. Enfin, leur situation géographique les met à l'abri des dangers militaires qui, dans la plupart des pays européens, menacent les moyens de production en temps de guerre. Les Etats-Unis, bien qu'ils aient déjà été, en 1917, une puissance économique de premier ordre, ont cependant rencontré dans la mobilisation de leur formidable industrie de sérieuses difficultés qu'ils n'ont surmontées qu'au prix de longs délais et de coûteux efforts. Cette période pendant laquelle ils ont subi les conséquences de leur impréparation et qui a été suggestivement qualifiée de « cauchemar industriel de 1917 » par le Major général George Van Horn Moseley dans un article paru dans le *Coast Artillery Journal*, a, en effet, été marquée par un désordre inexprimable dans la mobilisation de l'industrie. Malgré l'enthousiasme général et la bonne volonté qui la caractérisèrent, les résultats obtenus furent médiocres. L'auteur précité

écrit à ce sujet : « Cependant, bien que nous ayons été à notre entrée en campagne, la nation industrielle la plus puissante, et que nous ayons été activement engagés pendant dix-huit mois, pas un char d'assaut fabriqué en Amérique ne fut utilisé sur le champ de bataille et les types les plus essentiels de projectiles d'artillerie n'avaient pas encore atteint à l'armistice la production de régime. »

Les leçons de cette aventure n'ont pas été perdues pour les Américains, qui ont entrepris la préparation de leur mobilisation économique suivant les procédés rationnels et méthodiques qui leur sont familiers.

Dans ces dernières années d'ailleurs, devant l'intensité de la crise qui, depuis 1929, atteint gravement l'activité économique des Etats-Unis, la politique du gouvernement américain qui avait jusqu'alors toujours été rigoureusement respectueuse de la liberté économique et de l'initiative privée, s'est délibérément orientée vers l'économie dirigée. Il est probable que cette méthode de direction et de contrôle de la production et des échanges par l'Etat, retentira sur les principes adoptés pour la solution des problèmes économiques de guerre, solution qu'elle rendra certainement plus aisée. Déjà, d'ailleurs, au temps où la liberté économique régnait en maîtresse aux Etats-Unis, les officiers et les industriels qui s'étaient occupés des problèmes de la mobilisation économique avaient très généralement conclu à admettre, en temps de guerre, un contrôle très serré de l'Etat et même la direction générale de la production et des échanges par ses soins, sans cependant admettre le principe de la prise de possession par l'Etat des instruments de production. Les Américains estiment qu'ils ont été handicapés pendant la guerre par leur foi indélébile dans les vertus de l'individualisme économique. Des marchés considérables avaient été passés par les services de l'Etat sans qu'aucune coordination entre eux ait été réalisée, et sans aucun souci des questions incidentes du ravitaillement en matières premières des entre-

prises ayant reçu des commandes. Les conséquences immédiates avaient été un mauvais rendement des moyens de production et une hausse effrayante des prix. Les Américains en ont conclu qu'il leur faut dorénavant organiser les ressources matérielles du pays en les soumettant à une exploitation centralisée et qu'il leur est indispensable de préparer avant l'heure H de la mobilisation la transformation de l'activité productrice de leur énorme nation. Le but de cette préparation est double :

1° Mettre au point un plan en vue d'assurer rapidement la fabrication des munitions et matériels nécessaires à l'Armée dans les premiers temps d'une guerre.

2° Mettre au point un plan d'ensemble en vertu duquel le gouvernement pourra mobiliser les activités économiques et industrielles en un ensemble coordonné agissant d'après ses directives, en d'autres termes, un plan de direction de l'activité économique par l'Etat en vue de la guerre. Le travail de préparation a été conduit depuis la guerre par les Américains avec beaucoup de soin et a déjà abouti à des résultats intéressants.

Le « National Defence act » de 1920 charge l'« Assistant secretary of war » d'assurer cette préparation de la mobilisation industrielle. Ce haut fonctionnaire dispose pour mener sa tâche à bien de services qui constituent l'« Ordnance ». Cet « Ordnance department » comprend : le bureau général, l'Etat-major technique, le service manufacturier et les services locaux. Ceux-ci comprennent quatorze bureaux de district et six arsenaux de construction. Cette organisation des bureaux de district est la conséquence de la nécessité où se sont trouvés les Américains, pendant la guerre, de décentraliser leurs fabrications d'armement.

Les Américains considèrent l'organisation de district comme l'ossature du service de l'armement et du ravitaillement, aussi bien en ce qui concerne la préparation des plans en temps de paix que pour leur réalisation en

temps de guerre. Les bureaux de district se composent d'un chef de district, personnalité de l'industrie civile, d'un officier de l'armée active appartenant au corps de l'Ordnance comme agent d'exécution, et d'un sténographe. Le plus souvent, les chefs de district sont des officiers de réserve. Ce sont, en tout cas, des hommes d'une large expérience industrielle et occupant, dans leur district, une situation importante. Le rôle du bureau de district est de préparer la production des quantités d'objets qui lui sont attribués par le plan général de mobilisation. Le trait caractéristique du système américain est une décentralisation accentuée, chaque service ayant à préparer les plans qu'il devra exécuter le cas échéant.

Le travail de détermination des besoins ayant été exécuté par les services centraux et les commandes en résultant ayant été réparties entre les divers districts, le chef de district, ses agents et les industriels privés collaborent à la répartition de ces commandes entre les industriels du district et à la préparation des plans de fabrication.

Le travail consiste à déterminer la capacité de production des usines et à conclure avec les entrepreneurs des « gentlemen's agreements » assurant la fabrication au jour de la guerre de quantités déterminées d'objets, dans les délais fixés. Ces gentlemen's agreements n'absorbent jamais plus de 50 % de la capacité normale de l'entreprise, ceci rendant moins aiguë la difficulté du passage de l'activité du temps de paix à celle du temps de guerre et constituant un intéressant coefficient de sécurité pour le plan de mobilisation, ainsi qu'un indice de la facilité qu'ont les Américains d'assurer leurs fabrications de guerre grâce à la formidable extension de leurs industries.

Il est à noter que les gentlemen's agreements relatifs à des commandes éventuelles de mobilisation ne stipulent aucun prix ; au cas où il deviendrait nécessaire de démarrer les fabrications, la question serait réglée par des

négociations ou suivant des règles à fixer par le congrès.

Les Américains, qui n'éprouvent pas de difficultés dues à une trop faible puissance industrielle, comme tant d'autres pays, rencontrent cependant des difficultés pratiques dans leur préparation. Celle-ci devrait, en effet, non seulement aboutir à une répartition des commandes initiales et à des accords à ce sujet avec les industriels, mais encore à l'élaboration par ceux-ci de plans de fabrication assurant le démarrage rapide de la production, le cas échéant.

Or, l'établissement de tels plans de fabrication coûte, nous l'avons déjà vu, très cher et les industriels, malgré leur bonne volonté ne se soucient pas d'engager les frais considérables qui y correspondent. D'autre part, il n'existe pas de crédits en vue de couvrir ces frais.

En ce qui concerne le régime économique du temps de guerre et la direction de l'activité économique de l'Etat, l'Etat-major américain s'est livré à des études certainement très complètes, mais aucune disposition n'a encore été prise législativement. Comme dans beaucoup d'autres pays, il est probable que les textes législatifs nécessaires sont préparés à l'avance et que ces bills indispensables sont tenus prêts à être présentés à l'approbation du congrès le jour du besoin.

CONCLUSION

La préparation de la mobilisation économique est une question de gouvernement. Le Conseil supérieur de la Défense nationale, assisté de son secrétariat général, en porte la responsabilité. Sous sa haute direction et sous ses directives, les services administratifs étudient chacun les questions de son ressort et élaborent leurs plans de mobilisation.

L'auteur de cette étude n'appartient pas et n'a jamais appartenu à l'un des services dont les activités concourent à préparer l'organisation économique du temps de guerre. C'est à titre entièrement personnel qu'il a cherché à se faire une idée des modifications au mécanisme normal qu'entraînerait une nouvelle guerre entre grandes nations, et à dégager les idées essentielles qu'il pense devoir être mises en application le cas échéant.

Il s'est beaucoup plus proposé de poser quelques-uns des principaux problèmes et de déterminer leurs données et leurs caractères que de leur trouver des solutions. S'il est vrai qu'un problème clairement posé est à moitié résolu, il doit cependant être possible de tirer des pages qui précèdent des conclusions nettes et précises. Cela semble difficile. Tout au plus peut-on dégager quelques grands principes très simples. Mais les principes les plus simples ne sont-ils pas précisément les seuls auxquels on puisse s'attacher et qui, par conséquent, puissent être utiles dans les périodes de bouleversement où les notions les plus habituelles ne sont plus applicables ?

En matière de régime économique et d'utilisation des ressources du pays, il nous faut choisir entre le maintien

du régime normal modifié pour tenir compte des circonstances et l'établissement d'un socialisme industriel, au moins pour la durée des hostilités. Nous nous prononçons sans hésiter pour la première solution, non pas que nous fassions ici le procès du socialisme, ce qui est une tout autre question, mais nous pensons qu'il faut réduire au minimum des perturbations dans la production et les échanges, en tout état de cause considérables, et que l'institution d'un régime entièrement nouveau ne manquerait pas d'aggraver. Nous pensons d'ailleurs que l'extension du rôle de l'Etat, corollaire nécessaire de l'extension des besoins nationaux par rapport aux besoins privés est tout à fait conciliable avec les principes économiques qui régissent actuellement la production et les échanges. Nous pensons aussi que ce n'est pas de la valeur intrinsèque de tel ou tel système qu'il faut attendre la coordination parfaite des efforts et la suppression d'injustices révoltantes. C'est, au contraire, sur le bon fonctionnement des services administratifs, sur leur bonne organisation, sur la valeur et l'entraînement de leurs cadres plus que sur leur extension illimitée qu'il faut compter pour obtenir de toute la nation le rendement maximum et pour défendre les intérêts de l'Etat. De cette manière, on pourra n'accorder aucun bénéfice aux entrepreneurs que la situation oblige, en fait, à ne plus rémunérer leurs capitaux investis, assurer cependant le financement des entreprises qu'il serait nécessaire de créer et éviter de compromettre l'avenir de l'activité productrice au jour du retour à la paix.

Nous concluons donc que le rôle de l'Etat devait être en temps de guerre celui d'un état-major économique prêt à remédier, par son action, à la défaillance du système qui règle normalement les rapports des diverses entreprises et à coordonner leur action en leur conservant toutefois leur intégrité et leur indépendance.

En matière d'organisation économique, nous concluons à la division du travail entre les ministères, telle qu'elle était conçue dans le projet de loi sur l'organisa-

tion de la nation en temps de guerre : pour chaque matière première, un ministère fournisseur chargé de la production et de la réunion des ressources et chargé de leur répartition conformément à un plan établi par le Gouvernement, et sous son contrôle ; pour les produits industriels, production par chaque ministère des objets finis qu'il est seul à utiliser et production par un ministère fournisseur qualifié, des produits d'usage commun à plusieurs ministères, ou des produits utilisés par un ministère n'ayant pas les moyens de prendre en main le contrôle de fabrications industrielles.

En matière d'emploi des personnes nous concluons que la difficulté de recrutement que nous pouvons rencontrer est une question d'effectifs ; le recrutement du personnel sera facile si ce personnel existe. Le problème de l'emploi des personnes est plus un problème technique qu'un problème juridique ou économique.

En matière agricole, nous concluons à l'unité de direction des services de l'Agriculture et du Ravitaillement, à une politique d'intervention préférant les moyens agissant directement sur la consommation aux moyens visant à l'atteindre indirectement en cherchant à contrarier le fonctionnement des lois économiques. Nous préférons le rationnement doublé d'une assistance venant au secours de ceux qui sont dans le besoin et de ceux-là seulement, à la tarification pure et simple, dont l'effet sur la production est toujours néfaste et qui profite surtout aux spéculateurs.

En matière de politique ouvrière, nous concluons à la mise en sommeil de certaines libertés contraires à la discipline nécessaire à l'obtention d'un bon rendement dans des circonstances de guerre ; cette atteinte aux libertés ouvrières entraînera nécessairement un contrôle serré de l'Etat sur les conditions du travail, afin de rétablir l'équilibre rompu entre les patrons et leurs ouvriers auxquels on impose une discipline inaccoutumée.

En matière de commerce extérieur, nous concluons à la centralisation aux mains de l'Etat des importations

et de la répartition entre les entreprises des marchandises importées suivant l'ordre d'urgence de leur travaux.

Enfin, en matière industrielle, la conclusion qui s'impose est moins d'ordre économique que d'ordre politique et militaire. Nous avons exposé la question primordiale du délai de démarrage des industries de guerre. Nous avons montré l'importance de ces délais et nous en avons indiqué des ordres de grandeur. Nous avons aussi exposé que le seul moyen permettant d'attendre, au début d'un conflit, que la production de matériel de guerre ait atteint son régime, est d'accumuler des stocks en quantité suffisante. De tout temps, à la guerre, l'avantage a été à celui qui, par surprise, peut prendre une avance sur son adversaire, l'attaquer et le détruire pendant qu'il effectue la concentration de ses moyens. Depuis des siècles, l'art de la guerre repose sur le secret des concentrations et sur la rapidité des déplacements.

N'y a-t-il pas dans la durée de la mobilisation de l'industrie d'un pays un nouveau moyen de surprise de la part d'un agresseur ?

Le pays qui, décidé à la guerre, met secrètement en route son industrie de guerre, gagne sur son adversaire le temps qui s'écoule entre le jour de sa décision et l'instant où son ennemi s'aperçoit de sa manœuvre et met à son tour son industrie de guerre en route. Ce délai peut très bien atteindre quelques mois puisque, comme nous l'avons vu, les premiers temps de la mobilisation des usines sont employés à des travaux de préparation et d'organisation qui ne se traduisent par aucune sortie de matériel de guerre et qui peuvent être facilement tenus cachés, surtout dans un pays comme l'Allemagne où une extraordinaire discipline caractérise non seulement l'armée mais toute la nation et en particulier la grande industrie.

Les préparatifs de guerre pourraient donc ne plus se traduire, comme dans le passé, par des concentrations

visibles de troupes et de moyens de combat, mais par des opérations techniques facilement dissimulables. Il y a là un danger de surprise très réel qu'il ne faut pas ignorer et que seule la constitution des réserves nécessaires permet d'éviter.

Quoiqu'il en soit, si les conclusions qui précèdent sont essentiellement discutables, il est évident que l'aspect économique des événements devient capital dans la conduite des guerres modernes.

Après avoir successivement absorbé un grand nombre de disciplines qui lui étaient à l'origine étrangères, l'art militaire doit dorénavant faire une place à l'Economie Politique.

On peut malheureusement constater qu'au milieu de la crise économique où le monde se débat actuellement, de nombreux gouvernements, dans divers pays, s'efforcent tous les jours de mettre au point des méthodes de direction de l'activité économique, sans chercher si elles sont conformes aux principes les moins contestés de la science qui étudie la production et la répartition des richesses.

Il faut cependant espérer que si la France se trouvait de nouveau entraînée dans une guerre européenne, ses dirigeants, qui auraient la lourde responsabilité d'organiser la défense de notre pays, sauraient ne pas oublier et ne pas mépriser les enseignements de la science économique.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,
Edgard ALLIX.

Vu :

Le Président de la thèse,
B. NOGARO.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

TABLEAU II
REPARTITION DES EFFECTIFS

Effectifs mobilisés				Effectifs mobilisables employés hors de l'Armée						
	Armée N.E. et d'Orient	Intérieur et Afrique du Nord	Total	Mobilisés en usine	Mobilisés agricoles	Administrations services publics y compris chemin de fer	Mines et navigation	Sursis	Total	Permissions et équipements agricoles
1 ^{er} août 1914 ...	»	»	884.000	»	»	»	»	»	»	»
15 août 1914 ...	2.689.000	1.092.000	3.781.000	»	»	408.000	»	57.000	»	30.000
1 ^{er} juillet 1915 ...	2.661.000	2.317.000	4.978.000	122.000	»	»	»	»	»	40.000
1 ^{er} janvier 1916 ...	2.850.000	2.007.000	4.857.000	339.000	»	»	»	»	»	»
1 ^{er} juillet 1916 ...	2.997.000	1.680.000	4.677.000	467.000	»	»	»	»	»	»
1 ^{er} janvier 1917 ...	2.987.000	1.524.000	4.511.000	515.000	»	357.000	59.000	69.000	1.001.000	70.000
1 ^{er} juillet 1917 ...	3.005.000	1.507.000	4.512.000	559.000	130.000	349.000	65.000	64.000	1.183.000	80.000
1 ^{er} sept. 1917 ...	2.884.000	1.143.000	4.327.000	511.000	220.000	354.000	75.000	70.000	1.265.000	100.000
1 ^{er} janvier 1918 ...	2.898.000	1.325.000	4.223.000	534.000	307.000	352.000	110.000	70.000	1.426.000	98.000
1 ^{er} juillet 1918 ...	2.917.000	1.423.000	4.340.000	493.000	301.000	353.000	96.000	131.000	1.374.000	27.000
1 ^{er} nov. 1918 ...	2.846.000	1.297.000	4.143.000	487.000	311.000	352.000	97.000	140.000	1.387.000	25.000

TABLEAU III

INDICES POUR LES GROUPES PROFESSIONNELS INTERESSANT LES ENQUETES DU MINISTERE DU TRAVAIL
DU PERSONNEL OCCUPE PAR RAPPORT AU PERSONNEL OCCUPE EN 1914

	Indice général	Alimentation	Industries chimiques	Gaoutchouc, Papier, Coton	Industrie du Livre	Industries textiles	Etoffes	Cuir et Peaux	Industries du Bois	Métallurgie	Métaux fins	Pierres précieuses	Taille de pierres, terrasses, ements	Travail des pierres et terres au feu	Manutention	Commerces divers
Juillet 1914	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Août 1914	34	49	42	33	33	34	31	37	21	33	11	19	20	20	46	49
Octobre 1914	44	61	51	42	34	50	43	49	26	43	9	16	25	24	51	52
Janvier 1915	57	69	66	53	42	63	55	64	39	63	24	32	26	34	63	56
Juillet 1915	68	75	79	62	47	71	65	73	49	82	36	44	34	40	79	62
Janvier 1916	80	79	93	69	49	76	72	78	60	100	46	48	39	46	90	68
Juillet 1916	89	83	102	74	53	78	77	83	71	135	60	50	44	48	96	70
Janvier 1917	97	81	119	72	56	81	78	83	68	159	63	51	46	55	98	70
Juillet 1917	100	85	120	78	55	82	79	85	84	167	68	52	51	56	97	72
Janvier 1918	100	76	119	79	56	81	83	84	88	143	68	54	52	57	100	72
Juillet 1918	95	67	116	76	56	79	85	83	93	153	66	53	60	56	98	73
Janvier 1919	87	67	103	72	60	80	87	75	82	120	63	54	60	55	105	72

TABLEAU IV

Tableau par groupes professionnels des variations du personnel féminin dans 52.278 établissements d'août 1914 à juillet 1917.

(Tableau extrait du livre de A. Fontaine, *l'Industrie française pendant la guerre*).

	Personnel féminin occupé dans les établissements fonctionnant avant la mobilisation				Personnel féminin travaillant				Pourcentage par rapport à l'avant guerre = 100			
	août 1914	en juillet 1915	en juillet 1916	en janvier 1917	en juillet 1917	août 1914	en juillet 1915	en juillet 1916	en janvier 1917	en juillet 1917		
Industries de l'alimentation	34.918	22.267	31.261	35.990	31.214	64	90	103	89	102		
Industries chimiques	14.959	8.115	14.872	20.568	23.824	54	99	137	159	164		
Caoutchouc, papiers, cartons	21.683	8.627	16.136	19.571	20.320	40	74	90	94	97		
Industrie du livre	11.000	4.942	6.458	7.677	8.226	45	59	70	75	76		
Industries textiles	190.944	76.040	154.307	176.639	183.445	39	82	92	96	96		
Travail des étoffes, vêtements	108.412	36.128	69.790	90.087	91.140	33	64	83	84	87		
Cuir et peaux	22.596	8.930	17.601	21.902	23.245	40	78	97	103	107		
Industries du bois	9.047	2.463	7.098	10.428	12.628	27	78	115	140	154		
Métallurgie, métaux ordinaires	18.815	9.370	64.479	118.331	159.086	50	343	629	846	913		
Travail des métaux fins	2.883	496	1.512	1.984	2.017	17	52	69	70	68		
Taille des pierres précieuses	1.306	351	755	926	954	27	58	71	73	80		
Taille de pierre, terrassement, bâtiment	495	99	267	472	516	20	54	95	104	129		
Travail des pierres, terres ou feu	17.153	3.198	7.407	10.433	11.492	19	43	61	67	69		
Manutention et transports	210	168	329	897	950	80	157	427	452	454		
Commerces divers	33.053	18.913	25.307	30.796	21.702	57	80	93	96	101		
Totaux	487.474	199.107	418.579	546.701	600.759	41	86	112	123	129		

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages divers.

- Ludendorff** (Erich). — *Conduite de la guerre et politique*, traduit de l'allemand par le Capitaine Kœltz, Paris, 1922 (Berger Levrault).
— *Souvenirs de guerre*, Paris, 1920 (Payot).
- Serrigny**. — *Conséquences économiques et sociales de la prochaine guerre*, Paris, 1909 (Giard et Brière).
— *La guerre et le mouvement économique*, Paris, 1906 (Lavauzelle).
- Mordacq** (Général). — *Les leçons de 1914 et la prochaine guerre*, Paris, 1934 (Flammarion).
- Laporte**. — *Mobilisation économique et intendance militaire*, Paris 1930 (Lavauzelle).
- Audibert**. — *Le ravitaillement national. Réunion des ressources du territoire, ses origines, ses règles générales*, Paris, 1925 (Lavauzelle).
- Menu** (Colonel). — *Applications de l'Industrie* (Cours professé à l'Ecole supérieure de guerre).
- De la Vallée** (Général). — *Conférences faites en 1923 à l'Ecole Supérieure technique de l'Artillerie*.
- Rist** (Charles). — *Les Finances de guerre de l'Allemagne*, Paris.
- Helle et Ache**. — *La défense nationale et ses conditions modernes*, Paris, 1932, Alcan.
- Colson** (C.). — *Cours d'Economie politique*, Paris, Gauthier-Villars.
- Gaulle** (Colonel de). — *Vers l'Armée de métier*, Paris 1934, Berger-Levrault.
- Gèze**. — *Les Finances de guerre de la France*, 3 vol., Paris, 1915-1921 (Giard).
- Reboul** (Lieutenant-Colonel). — *Mobilisation industrielle*, tome I, *Les Fabrications de guerre en France de 1914 à 1918*, Paris, 1925, Berger-Levrault.
- Guichard** (Lieutenant de Vaisseau). — *Histoire du blocus naval*, Paris, 1929, Payot.
- Pinot**. — *Le comité des Forges de France au service de la Nation*, Paris, 1919, Armand Colin.
- Richard** (C.). — *Le comité de Salut public et les fabrications de guerre sous la Terreur*, Paris, 1922, Rieder.

- Gignoux.** — *L'Arsenal de Roanne et l'état industriel de guerre* thèse, Lyon, 1920.
- Nigay.** — *La taxation française du blé, 1914-1919, ses conséquences*, thèse Lyon, 1921.
- Beaucourt.** — *La politique du pain pendant la guerre 1914-1919*, Paris 1919 (Rousseau).
- Ledan.** — *La détermination des prix par l'autorité publique pendant la guerre*, thèse, Paris 1919.
- Bassetti.** — *Les consortiums étudiés spécialement au point de vue de leur développement en France pendant la guerre*, thèse Paris, 1919.
- Sardier.** — *Le ravitaillement en charbon pendant la guerre*, thèse Paris, 1920.
- Duval.** — *La taxation des denrées par l'autorité*, thèse Caen 1921.
- Grenier.** — *La mobilisation financière de la France en 1914*, thèse Paris, 1928.
- Gaujoux.** — *L'effort de l'industrie française pendant la guerre*, thèse, 1920.
- Girault.** — *Le comité des Forges de France*, thèse, 1922.
- Carrau.** — *Le ravitaillement en combustibles de la région parisienne pendant la guerre*, thèse, Paris, 1924.

II. Histoire économique et sociale de la guerre mondiale.

(Publications de la dotation Carnegie pour la paix internationale, Les presses universitaires de France).

- Bloch** (Camille). — *Bibliographie méthodique de l'histoire économique et sociale de la France pendant la guerre.*
- Nogaro** (B.) et **Weil** (Lieutenant-Colonel). — *La main-d'œuvre étrangère et coloniale pendant la guerre.*
- Pinot** (Pierre). — *Le contrôle du ravitaillement de la population civile.*
- Augé Laribé.** — *L'agriculture française pendant la guerre.*
- Fontaine** (Arthur). — *L'industrie française pendant la guerre.*
- Oualid et Picquenard.** — *Salaires et tarifs, conventions collectives et grèves. La politique du ministère de l'armement et du ministère du travail.*
- Picard** (R.). — *Le syndicalisme durant la guerre.*
- Clémentel.** — *La France et la politique économique interalliée.*
- Jèze.** — *Le coût de la guerre pour la France. Les dépenses de guerre de la France.*
- March.** — *Le mouvement des prix et des salaires pendant la guerre.*

III. Documents parlementaires.

A. Chambre des députés.

Projet de loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, XII^e législature, 10 janvier 1924.

- Projet de loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, XII^e législature, 10 janvier 1924.
- Rapport fait au nom de la commission de l'Armée chargée d'examiner le projet de loi sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre, par M. Paul Boncour, député, 22 février 1927.
- Avis présenté au nom de la commission des finances par M. Bouil-loux-Lafont, député, 25 février 1927.
- Avis présenté au nom de la commission de la marine militaire par M. E. Flandin, député, 1^{er} mars 1927.
- Avis présenté au nom de la commission des marchés et spécula-tions par M. J. Molinié, député, 1^{er} mars 1927.
- Comptes rendus des séances de la Chambre du 3 au 7 mars 1927.

B. Sénat.

- Rapport fait au nom de la commission de l'Armée, chargée d'exa-miner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre, par M. Klotz, sénateur, 24 mai 1927.
- Rapport supplémentaire par M. Klotz, sénateur, 24 décembre 1927.
- Deuxième rapport supplémentaire par M. Klotz, sénateur, 2 fé-vrier 1928.
- Avis présenté au nom de la commission de législation par M. A. Lebert, sénateur, 22 novembre 1927.
- Avis présenté au nom de la commission de l'Agriculture par M. Carrère, sénateur, 1^{er} décembre 1927.
- Avis présenté au nom de la commission de la Marine par M. Martin Binachon, sénateur, 15 novembre 1927.
- Avis présenté au nom de la commission de l'administration générale, départementale et communale par M. Emile Sari, sénateur, 2 février 1928.
- Avis présenté au nom de la commission de l'hygiène, de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance sociale par M. Justin Godart, sénateur, 8 décembre 1927.
- Avis présenté au nom de la commission des finances par M. Henry Chéron, sénateur, 22 décembre 1927.
- Avis présente au nom de la commission du commerce, de l'industrie, du travail et des Postes, par M. Serre, sénateur, 17 janvier 1928.
- Projet de loi adopté par la Chambre des députés, adopté avec modi-fications par le Sénat, sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre, 7 juin 1928.
- Comptes rendus des séances du Sénat du 7 au 17 février 1928.

IV. Documents divers.

Bulletin des usines de guerre, publié pendant la guerre par le minis-tère de l'Armement

Bulletin du ministère du Travail.

Bulletin de la Statistique générale en France.

Annuaire de la Statistique générale de la France.

Rapport général sur l'industrie française, sa situation et son avenir.
publié en 1919 par le ministère du Commerce et de l'Industrie,
des P. T. T., des transports maritimes et de la marine marchande.

V. Articles de Revues.

Serrigny (Général). — « L'organisation de la Nation pour le temps de guerre », *Revue des deux mondes*, 1^{er} décembre 1923.

Gavard (Lieutenant-Colonel). — « Développement des principales fabrications de guerre en Allemagne de 1914 à 1918 », *Revue d'Artillerie*, mai 1925.

Commandant R.-O. — « La mobilisation totale en Allemagne et en France », *Revue politique et parlementaire*, 1925.

A, P. — « L'organisation de la nation pour le temps de guerre », *Revue politique et parlementaire* 1926.

Commandant A. L. — « Le conseil supérieur de la défense nationale et la guerre totale, » *Revue politique et parlementaire*, 1924.

Gidel. — « L'organisation de la Nation pour le temps de guerre et le Droit International », *Revue politique et parlementaire*, 1927.

Simon Robert. — *Revue des questions militaires*, *Revue politique et parlementaire*, 1927.

Gaulle (Colonel de). — « La mobilisation économique à l'étranger », *Revue militaire française*, 1934.

Van Horn Moseley (Major général George). — « Industrie et Défense nationale », *Coast artillery journal*, 1931.

Payne (Frederick H.). — « Le contrôle de l'industrie en temps de guerre », *Army Ordnance*, 1930.

Trigg (Ernest). — « Educational orders for munitions », *Army Ordnance*, 1930.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre premier. — L'organisation économique du temps de guerre et l'intervention de l'Etat	17
Chapitre II. — L'organisation administrative de guerre au point de vue économique	30
Chapitre III. — L'emploi des personnes	44
Chapitre IV. — L'utilisation des ressources	55
Premier mode de ravitaillement : l'accord amiable.....	58
Les marchés de l'Etat pendant la guerre 1914-1918.....	60
La suppression des bénéfices dans les contrats.....	66
L'Etat peut-il ne payer les produits qu'il achète qu'à leur prix de revient?	77
Deuxième mode de ravitaillement : la réquisition.....	85
La préparation dès le temps de paix de l'utilisation des ressources	97
Recensements.....	98
Les inventions	100
Conclusion	101
Chapitre V. — La mobilisation industrielle	103
L'organisation administrative	106
La direction de l'activité productrice.....	112
Installation des moyens de production en vue de la guerre	121
Problèmes spéciaux aux fabrications de guerre : démarrage des fabrications et délais	125
Le problème des matières premières.....	141
Développement de la production	143
Recours à l'importation	146
Recours à des produits de substitution	146
Accumulation de réserves	148
Utilisation maximum des matières déficitaires et récupération..	152
Le problème de l'énergie	153
Chapitre VI. — Agriculture et ravitaillement	164
Mobilisation agricole et ravitaillement pendant la guerre 1914-1918	166
Le système du « Ravitaillement national ».....	166
Problème de statistique	169
Elaboration du plan de ravitaillement	170
Exploitation des ressources	171
Modes d'acquisition	172
Importations	173
Le ravitaillement de la population civile	173
La guerre 1914-1918	174

Mouvements généraux de la production et de la consommation	175
Evolution de l'organisation administrative et des pouvoirs du gouvernement en matière de ravitaillement.....	180
Mesures prises par le gouvernement	184
A) Mobilisation agricole	184
a) Main-d'œuvre	185
b) Matériel agricole. Motoculture	185
c) Engrais	186
d) Mise en culture des terres abandonnées.....	186
B) Ravitaillement.....	186
Taxation; contrôle; réglementation du commerce; monopole d'Etat; usage des réquisitions pour le ravitaillement de la population civile	192
Le rôle des intermédiaires: les profiteurs de guerre.....	201
Mesures de restriction	202
Utilisation des produits de substitution.....	203
Préparation de la mobilisation agricole et du ravitaillement	204
Mobilisation agricole	205
Ravitaillement	209
Usage des réquisitions en matière de ravitaillement	211
Chapitre VII. — La main-d'œuvre en temps de guerre	214
Organisation centrale	215
Main-d'œuvre mobilisée	219
Salaires des ouvriers mobilisés	227
L'affectation spéciale	228
Le recrutement de la main-d'œuvre civile.....	231
Main-d'œuvre féminine.....	233
Le salaire féminin	238
Main-d'œuvre coloniale	240
Main-d'œuvre étrangère	244
Les prisonniers de guerre	247
Chapitre VIII. — La politique ouvrière de guerre	249
La politique ouvrière pendant la dernière guerre	253
Politique des salaires	253
« Tarification des salaires »	254
Conflits du travail	259
Conclusions	270
Chapitre IX. — Le commerce extérieur en temps de guerre	273
I. Le problème des importations	274
1° Difficultés financières	274
2° Crise des transports maritimes	276
3° Concurrence sur les marchés étrangers.....	277
4° Entente avec les pays étrangers	278
5° Nécessité de répartir les marchandises importées suivant l'urgence des besoins	279
Solutions adoptées pendant la guerre 1914-1918.....	280
Conclusions	290
II. Questions de Blocus	292
Chapitre X. — La mobilisation économique à l'étranger	297
I. La mobilisation économique en Italie	298
II. La mobilisation économique aux Etats-Unis.....	307
Conclusion	313

